

Hans-Peter Obladen / Michael Meetz (Hrsg.)

**Betriebswirtschaftliche Strategien für die
Abfallwirtschaft und Stadtreinigung**

(2008)

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN: 978-3-89958-471-4

2008, kassel university press GmbH, Kassel www.upress.uni-kassel.de

Redaktion

Berit Weber, Dr. Obladen und Partner (Berlin)

Druck und Verarbeitung

Unidruckerei der Universität Kassel

Umschlag

Dieter Sawatzki, Westwerk GmbH (Essen), www.westwerk.biz

Inhaltsverzeichnis

Vorwort <i>Hans-Peter Obladen, Michael Meetz</i>	5
Benchmarking für kommunale Abfallwirtschafts- und Stadtreinigungsbetriebe - Ergebnisse und Erfahrungen <i>Reinhard Nolte</i>	7
Vertragscontrolling, Vertragsverwaltung und Vertragsarchivierung <i>Dieter B. Schütte, Andreas Beutin</i>	17
Vertragsmanagement bei Entsorgungsverträgen <i>Rebecca Prella</i>	27
Erfolgreich eingeführt: EDV-gestütztes Vertragsmanagement zur Optimierung des Vertragswesens <i>Marc Reinhold</i>	35
Zielvereinbarungen für die kaufmännische Verwaltung von kommunalen Betrieben: Grundlagen, Praxisbeispiele und Hinweise zum Einführungsprozess <i>Christian Grosenick, Beatrice Oberhof</i>	47
Führungsinstrumente und Personalentwicklung in kommunalen Unternehmen <i>Eric Schmidtman</i>	77
Praxistipps für die anstehende Vergaberechtsreform <i>Caroline von Bechtolsheim</i>	87
Kommunalfahrzeuge standardisieren als Kostensenkungsstrategie <i>Klaus Brüggemann</i>	93
Die Kundendeckungsbeitragsrechnung als Steuerungsinstrument für den Vertrieb - Ergebnisse eines Kundenprojektes - <i>Matthias Niederprüm</i>	99

Kommunale Entgeltkalkulation und integriertes Berichtswesen mit SAP Business Intelligence bei der AWA Entsorgung GmbH <i>Ulrich Reuter, Thomas Schaut</i>	107
Interkommunale Zusammenarbeit – eine strategische Option? <i>Armin Halbe, Thomas Meier, Beatrice Fabry</i>	119
Strategiebewertung unter Citizen Value-Aspekten: Ökoeffizienz im strategischen Controlling <i>Wolfgang Schaubbruch, Karl H. Wöbbeking</i>	129
Wertschöpfung mithilfe offener und durchsichtiger Gebührenmodelle in der Abfallwirtschaftspraxis <i>Jörg Schelling</i>	139
Steuerliche Aspekte bei Umstrukturierung von Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung <i>Stefan Göbel, Thomas Teutloff</i>	153
Die Autoren	169

Hans-Peter Obladen, Michael Meetz

Vorwort

Die Fachkonferenz „Betriebswirtschaftliche Strategien für die Abfallwirtschaft und Stadtreinigung“ wendet sich an die Manager mit betriebswirtschaftlicher Verantwortung in Abfallwirtschafts- und Stadtreinigungsbetrieben. Sie greift strategische Fragen der betriebswirtschaftlichen Steuerung auf.

Die Fachreferate zur 4. Fachkonferenz vom 27. und 28. November 2008 in Berlin werden in diesem Buch veröffentlicht. Der Eröffnungsvortrag hebt die Bedeutung des Benchmarking für kommunale Abfallwirtschafts- und Stadtreinigungsbetriebe hervor und stellt die Ergebnisse zur Diskussion. In fünf Blöcken behandeln die Autoren dann ein breites Spektrum aktueller betriebswirtschaftlicher Themen:

- Vertragsmanagement
- Führung und Zielvorgaben in der Verwaltung
- Vergaberecht und Ausschreibungsstrategie
- Citizen Valueship
- Steuerrecht und steuerliche Risiken

Auf Praxisnähe und Erfahrungsaustausch legen wir großen Wert. Die in diesem Buch veröffentlichten Referate mit praktischen Fallbeispielen und mit neuen konzeptionellen Ansätzen haben aktuelle Bezüge zur betrieblichen Praxis. Dieses Buch soll wieder dazu beitragen, den Erfahrungsaustausch über die zwei Tage der Fachkonferenz hinaus fortzuführen.

Auch in diesem Jahr danken wir wieder den Autoren für ihre interessanten Ausführungen. Unserer Mitarbeiterin, Frau Berit Weber, danken wir für Ihren Einsatz beim Redigieren und Zusammenstellen der Referate und die Schlussredaktion des Buches.

Berlin, November 2008

Dr. Hans-Peter Obladen

Dr. Michael Meetz

Reinhard Nolte

Benchmarking für kommunale Abfallwirtschafts- und Stadtreinigungsbetriebe - Ergebnisse und Erfahrungen

1 Einleitung

Eine Vielzahl von Abfallwirtschaftsbetrieben setzt sich zunehmend mit dem Thema Benchmarking auseinander. Nicht zuletzt die Diskussion um „Benchmarking als Wettbewerbssurrogat in der öffentlichen Abfallwirtschaft“ [1] und die Forderung der EU verstärken das Engagement vieler Betriebe.

Seit nunmehr 1998 bietet der Verband VKS im VKU (Verband Kommunale Abfallwirtschaft und Stadtreinigung im Verband kommunaler Unternehmen) für seine Mitgliedsbetriebe ein kontinuierliches Benchmarking an. Bei der letzten Durchführung in diesem Jahr konnte für die Ermittlung von TOP-Kennzahlen wieder eine erfreulich hohe Teilnehmeranzahl (nahezu 80 Betriebe; über alle Einwohnergrößen-Cluster gut verteilt) verzeichnet werden. Ergänzend zum bundesweiten VKS im VKU Benchmarking bestehen mehrere regionale Benchmarkingzirkel, bei denen der Erfahrungsaustausch zu Detailfragen im Vordergrund steht.

Das VKS im VKU – Benchmarking hat sich als das Leitsystem etabliert.

Anhand dieses Beitrages soll exemplarisch verdeutlicht werden, wie Benchmarking zu einem wichtigen und alltäglichen Bestandteil für die betriebliche Steuerung werden kann.

2 Benchmarking – Definition und Ziele

2.1 Definition von Benchmarking

Was ist „Benchmarking“? Eine von vielen in der Literatur vorhandene Definition lautet:

Benchmarking bedeutet, Produkte, Prozesse, Dienstleistungen, Strategien, Strukturen, [...] etc. mit den besten Unternehmen zu vergleichen und von diesen zu lernen, in dem "Best Practices" identifiziert, auf Ihre eigenen Belange angepasst und umgesetzt werden. Eines der wichtigsten Prinzipien hierbei ist es, Benchmarking zu einem ständigen Prozess in Ihrem Unternehmen zu etablieren, um damit langfristig und in allen Bereichen Verbesserungen zu erzielen und sich im Wettbewerb behaupten zu können [2].

Gemäß der Definition ist Benchmarking somit mehr als nur der Vergleich von Kennzahlen. Es interessiert vor allem, wie andere Unternehmen mit ähnlichen Leistungen, Aktivitäten und Verfahren objektiv bessere Problemlösungen erzielen. Benchmarking bedingt allerdings eine selbstkritische Haltung und die Überzeugung, dass erstens Leistungsverbesserungen immer möglich erscheinen und zweitens, dass selbst der „Beste“ in Teilbereichen von anderen noch dazulernen kann. Des Weiteren ermöglicht Benchmarking den Vergleich aus der betriebsindividuellen Zeitreihe heraus.

2.2 Zielsetzungen für Benchmarkingprojekte

Grundsätzlich soll Benchmarking

- Stärken und Schwächen aufzeigen,
- den kontinuierlichen Verbesserungsprozess eines Betriebes fördern,
- eine effiziente Betriebssteuerung ermöglichen,
- einen Vergleich mit anderen („Quasi-Wettbewerb“) und (häufig) mit dem „Besten“ ermöglichen, und
- die Leistungsfähigkeit des Betriebes gegenüber Politik und Öffentlichkeit dokumentieren.

3 VKS im VKU Benchmarking – das Leitsystem für Abfallwirtschafts- und Stadtreinigungsbetriebe

Das vom Verband VKS im VKU (Verband Kommunale Abfallwirtschaft und Stadtreinigung im Verband kommunaler Unternehmen) initiierte bundesweite Benchmarking stellt mit seinem TOP-kennzahlenbasierten Gesamtansatz das Leitsystem für Abfallwirtschafts- und Stadtreinigungsbetriebe dar. In einer zweijährlichen Routine werden für alle unternehmensrelevanten Bereiche aussagekräftige dokumentations- und steuerungsrelevante TOP-Kennzahlen ermittelt und im Ergebnisband anonymisiert und in tabellarischer Form aufbereitet.

Der in diesem Jahr erfolgte sechste Durchgang zum VKS im VKU Benchmarking konnte mit dem gut besuchten Ergebnisworkshop am 13. Juni 2008 in Münster und dem Versand der individuellen Auswertungsberichte Mitte Juli abgeschlossen werden. Die Berater IfU/Mainz, uve GmbH/Berlin und INFA GmbH/Ahlen stellten im Teilnehmerkreis die wesentlichen Ergebnisse und Kennzahlenentwicklungen vor. Die Teilnehmerzahlen lagen mit nahezu 80 Teilnehmern wieder auf dem Niveau des letzten Durchgangs (2006), was die Beliebtheit des bundesweiten Benchmarking aufzeigt.

Nachfolgende Ziele und Indikatoren wurden von Seiten des Lenkungsausschusses für das VKS im VKU Benchmarking definiert:

- einfache und standardisierte Datenerhebung mit vertretbarem Aufwand für die Betriebe
- Ergebnisbereitstellung im 1. Halbjahr des Folgejahres
- Konzentration auf wenige aber entscheidende Kennzahlen
- erste Standortbestimmung/Dokumentation der Leistungsfähigkeit anhand aussagefähiger und praxistauglicher TOP-Kennzahlen für alle betriebsrelevanten Bereiche
- übersichtliche Ergebnisaufbereitung der betriebsindividuellen Leistungsfähigkeit für verschiedene Cluster (Clusterbildung nach Einwohner-Größenklassen)
- Aufzeigen erster Verbesserungspotenziale durch eine Stärken- und Schwächenanalyse mittels Ampelschaltung (siehe Abbildung 1)
- Beurteilungsmöglichkeit der Wettbewerbsfähigkeit durch Nutzung des Benchmarkings als "Quasi-Wettbewerbsvergleich"
- Kontinuität und Zeitreihenanalysen für ausgewählte Kennzahlen (Abbildung 2)
- Arbeitsmittel für den Aufbau eines funktionalen Betriebscontrollings
- Werkzeug zur Führungsunterstützung und zur Mitarbeitermotivation

Die nachfolgende Tabelle liefert hierfür ein fiktives Ergebnisbeispiel (kurzer Auszug von Kennzahlen am Beispiel Straßenreinigung).

Tabelle 1: Ergebnisbeispiel Kennzahlenband (fiktive Werte)

Straßenreinigung							
Hinweis: fiktive Werte!	Vergleichswerte - Cluster 0 -				Eigener Wert	Bewertung	
	Stichprobenumfang	Mediales 50%-Intervall		Mittelwert (Median)			
		Untergrenze	Obergrenze				
Kennzahlen und Ampelbewertung							
Reinigungsleistung GKM (sep.) [km/(Fzg.*d)]	15	30,5	38,0	34,0	30,5	↓	
Reinigungsleistung KKM (sep.) [km/(Fzg.*d)]	12	23,4	28,5	26,5	29,5	↑	
Papierkorbleerungen je Ma. [Leer./(Ma.*d)]	10	135,0	185,0	160,0	150,0	↘	
Reinigungskosten je Reinigungskilometer [€/km]	15	27,4	43,0	35,9	39,0	↘	
Gesamtkosten je Einwohner [€/(E*a)]	15	17,5	30,3	23,8	12,5	↑	
Beschwerden je 1.000 Reinigungskilometer [Beschw./ (1.000 km)]	12	0,6	1,3	0,9	0,5	↑	

Den Vergleichswerten, die sich aus einem Median sowie der Unter- und Obergrenze (beschrieben über das mediale 50 %-Intervall) zusammensetzen, ist der „eigene Wert“ eines jeden Betriebes gegenübergestellt. Somit ist eine Elimination der Ausreißer sicher gestellt. Ergänzend erfolgt eine erste orientierende Bewertung mittels Ampelschaltung.

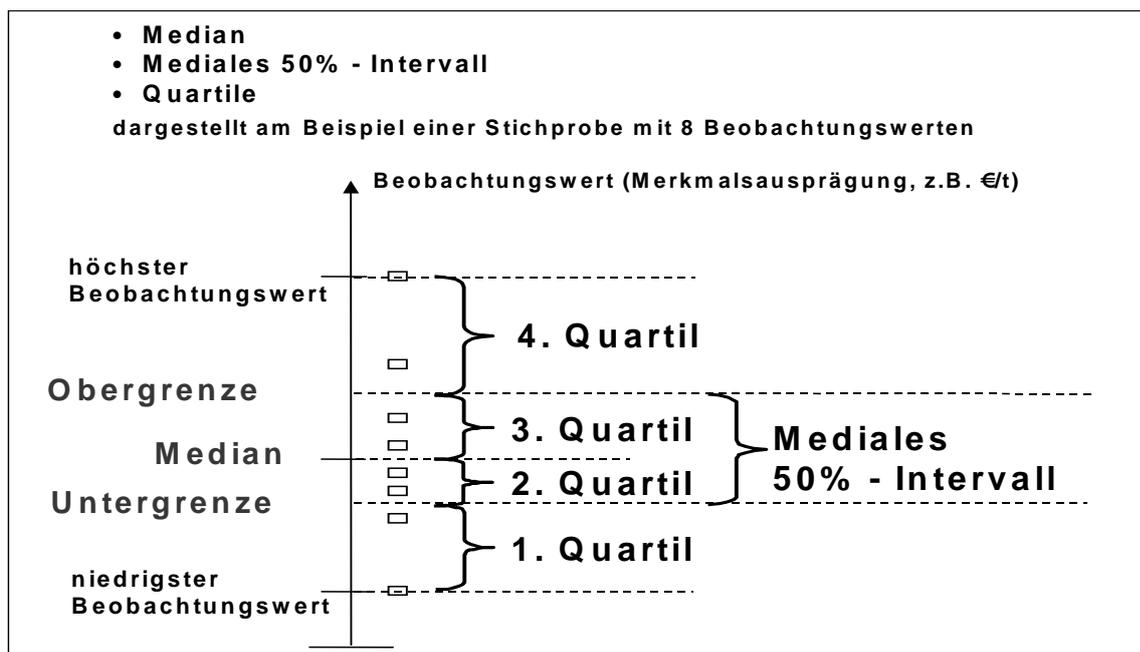


Abbildung 1: Auswertungsmethodik VKS im VKU Benchmarking

Neben dem entsprechenden Auswertungsband können Entwicklungen ausgewählter Kennzahlen mittels Zeitreihen dargestellt werden (siehe nachfolgende Abbildung).

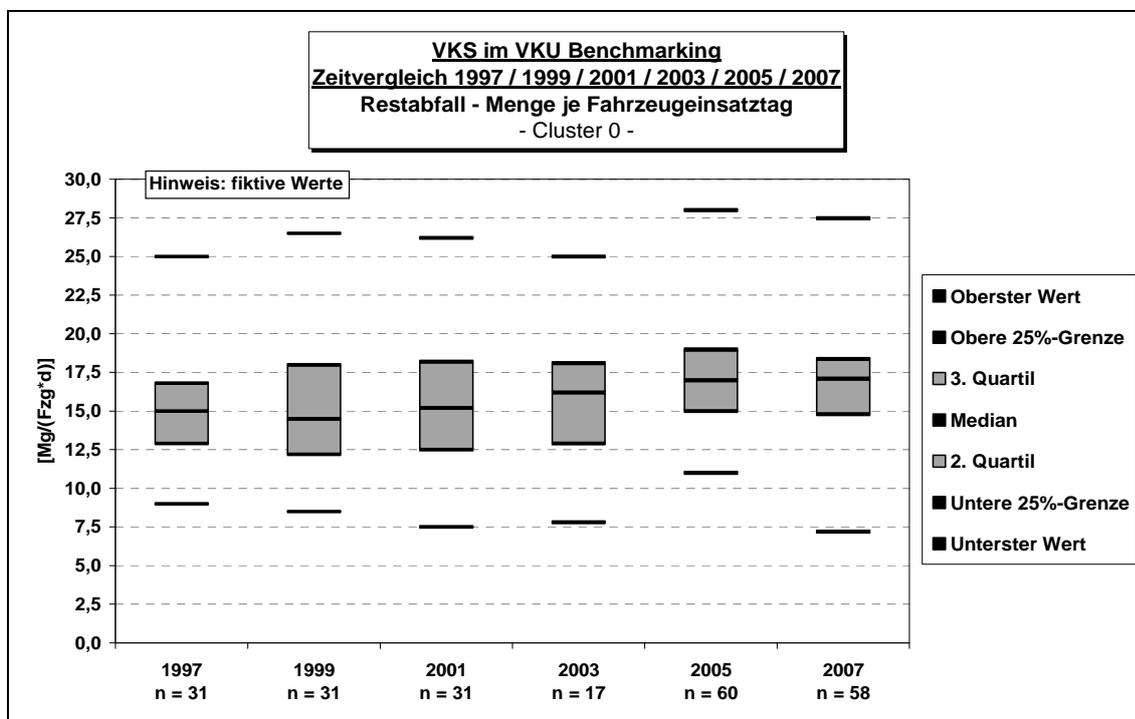


Abbildung 2: Ergebnisbeispiel Zeitreihen (fiktive Werte)

Die Teilnehmerbefragung zum aktuellen Durchgang wurde unter anderem zum Zweck der Qualitätssicherung und kontinuierlichen Verbesserung des Benchmarking durchgeführt und bestätigt die Erreichung der gesetzten Ziele.

Der Zeitrahmen von acht Wochen für die Dateneingabe wird hierbei von 83 % der Teilnehmer als ausreichend und von nur 8 % als zu kurz bezeichnet. Dabei erachten 58 % der Teilnehmerbetriebe den Zeitpunkt für die Bereitstellung des Fragebogens (Mitte März 2008) als genau richtig, wohingegen 42 % der Betriebe einen späteren Versand wünschenswert fänden. Bei der Frage nach dem Umfang und der Eindeutigkeit der im Fragebogen beigefügten Hilfestellungen, Definitionen und Plausibilitätsprüfungen zeigt sich, dass ca. 2/3 der Betriebe diese bereits als gut und ca. 1/3 der Betriebe diese stellenweise als verbesserungsfähig bewerten. Positiv fällt auch das Ergebnis für die Betreuung durch die Berater aus. 92 % der Betriebe beurteilen die Betreuung als gut. Ein gleich gutes Urteil fällen die Betriebe über die in diesem Durchgang erstmals bereitgestellte Projekthomepage (www.vksimvku-benchmarking.de). 91 % erachten die Homepage als hilfreich für die Projektabwicklung. Den Detaillierungsgrad der Datenabfrage bewerten 78 % der Betriebe als genau richtig, 17 % als zu wenig detailliert und 5 % als zu stark detailliert. Diese Ergebnisse werden durch die Berater und den Lenkungsausschuss nun in der Vorbereitung des nächsten Durchgangs 2010 sorgfältig analysiert und für die Erarbeitung eines neuen Fragebogens berücksichtigt.

Über das bundesweite Verfahren auf Ebene der TOP-Kennzahlen hinaus, nehmen viele Betriebe an einem der hierauf aufbauenden regionalen Erfahrungsaustausche teil. Im Rahmen dieser Treffen werden gezielt ausgewählte Themenstellungen (z. B. Entsorgungslogistik, Straßenreinigung, Softwareeinsatz, leistungsorientierte Bezahlung, Qualitätsanalysen in der Straßenreinigung) analysiert und vertieft. Hierbei werden die Ergebnisse in der Regel im offenen Verfahren dargestellt, so dass ein direkter Austausch untereinander angeregt wird. Nur so ist es gezielt möglich Erfahrungen anderer, gemäß dem Motto „vom Anderen lernen“, zu nutzen und in die betrieblichen Prozesse zu implementieren.

4 Vergütungsbenchmarking in der Energie-, Wasser- und Entsorgungswirtschaft

Ein weiteres Beispiel für ein regelmäßiges Benchmarking ist der Gehaltsvergleich in der Energie-, Wasser- und Entsorgungswirtschaft des VKU. Er wird betreut durch die Kienbaum Vergütungsberatung und wurde in diesem Jahr zum fünften Mal seit Auflegung durchgeführt. In 2004 zunächst auf die Energiewirtschaft fokussiert, wurde der Vergleich in 2005 noch um die Sparten Wasser und Abwasser erweitert. In 2008 wurde der Vergleich dann um die Sparten Abfallentsorgung und Straßenreinigung ergänzt. Er zählt in seiner Art zu den Größten auf dem deutschen Markt.

Die Erhebung, die mittlerweile 49 verschiedene Funktionen der Leitungsebenen vom Geschäftsführer/Werkleiter bis zum Gruppenleiter bzw. Regulierungsmanager umfasst, wurde im Sommer als geschlossener Kreis durchgeführt; die Ergebnisse stehen also den Teilnehmern exklusiv zur Verfügung. Bei der Erweiterung der neuen Sparten, die insbesondere durch den VKS im VKU vertreten werden, unterstützte maßgeblich die Arbeitsgruppe Personalwirtschaft des Fachausschusses für Betriebswirtschaft und Organisation. Hierdurch wurde entsprechender fachlicher

Input, insbesondere bei der Gestaltung der neuen Funktionsprofile, eingebracht, so dass die verbandsseitig gewünschten Inhalte möglichst gut widerspiegelt werden konnten.

Jeder Teilnehmer erhielt einen individuell für ihn erstellten Ergebnisbericht. Darin wurden die eigenen gemeldeten Daten für jede Untersuchungspositionen nicht nur den Marktwerten insgesamt gegenübergestellt, sondern es wurde auch der Vergleich zu den Unternehmen derselben Größenordnung gezogen. So erhielt bspw. ein Entsorgungsunternehmen mit 150 Mitarbeitern zu jeder Position eine Tabelle, in der die eigenen Werte mit den Marktwerten in anderen Unternehmen mit 100 bis 250 Mitarbeitern verglichen wurde, so dass unmittelbar erkennbar war, ob die eigene Mitarbeitervergütung unter- oder oberhalb des Marktdurchschnittes lag.

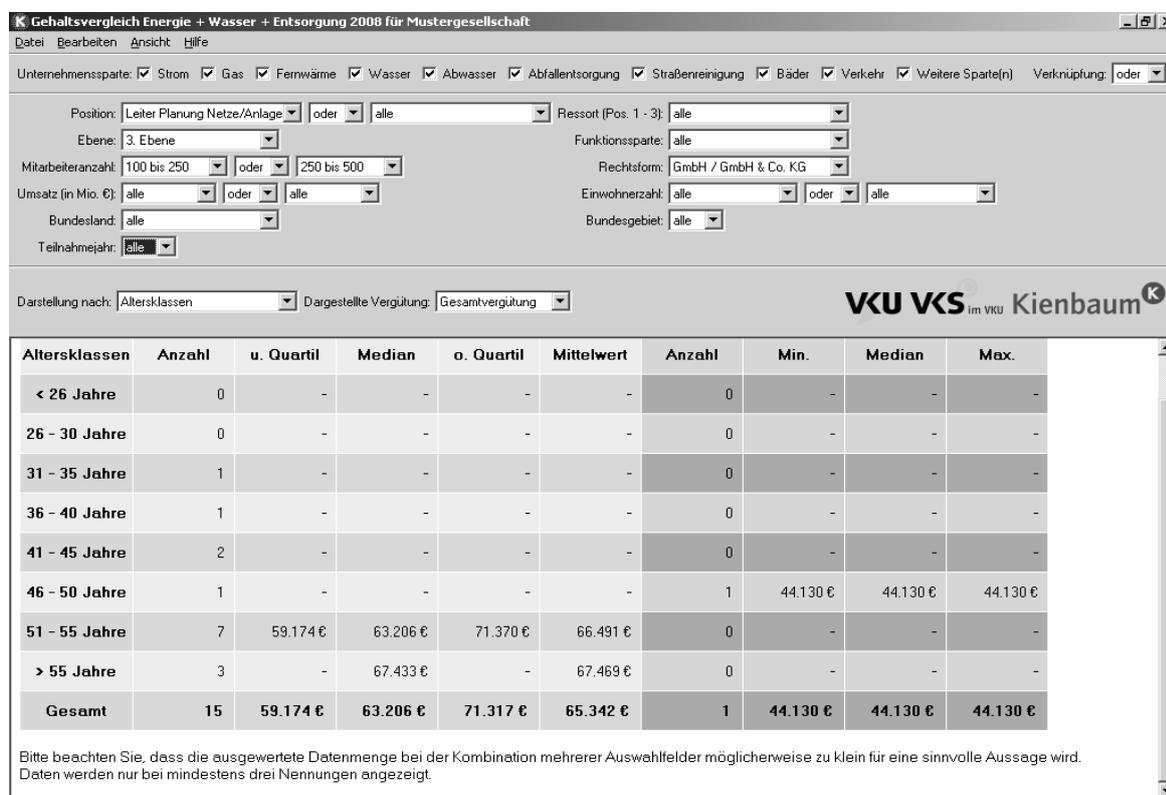


Abbildung 3: Ergebnisbeispiel Vergütungsbenchmarking [3]

5 Benchmarking als Steuerungsinstrument

Benchmarking ist somit als integraler Bestandteil der betrieblichen Steuerung zu verstehen und zu nutzen. Nachfolgende Abbildung veranschaulicht hierzu nochmals die Zusammenhänge.

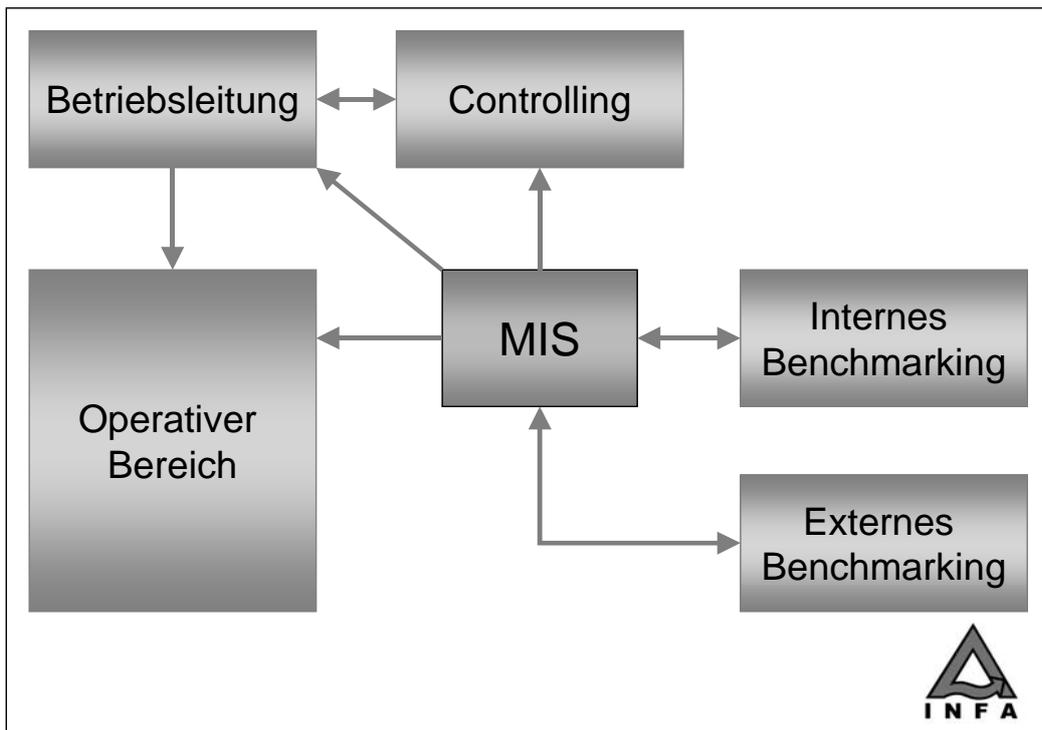


Abbildung 4: Elemente der Betriebssteuerung

Hinter dem Begriff der Betriebssteuerung sind verschiedenste Anforderungen zu verstehen. Um steuern zu können, bedarf es bestimmter Informationen, anhand derer Prozesse/Arbeitsabläufe geprüft/kontrolliert/verglichen werden können. Es bedarf zudem geeigneter Planwerte, um verbesserbare Prozesse zu optimieren. Hierdurch lassen sich die wesentlichen Anforderungen an eine optimale Betriebssteuerung definieren. Die vorangestellte Abbildung beschreibt die Wechselbeziehungen zwischen einzelnen Organisationseinheiten des Unternehmens (Leitung, Controlling, operativer Bereich) und wichtigen Elementen (MIS, internes/externes Benchmarking) einer strategischen Betriebssteuerung. Kennzahlen, unter anderem aus Benchmarkingprojekten, bieten sich hierbei als probate Arbeitsmittel an, um einerseits detaillierte Informationen über die Qualität und Quantität der Prozessabläufe sowie deren Überwachung zu erhalten und andererseits Planwerte für eine Prozessverbesserung bereitzustellen. Das externe Benchmarking liefert über den Erfahrungsaustausch zudem eine Vielzahl von Ansatzpunkten, um die derzeitige Verfahrensweise bei Arbeitsprozessen kritisch zu hinterfragen.

6 Managementinformationssystem (MIS)

Um eine zielgerichtete betriebliche Steuerung durchführen zu können, bedarf es einer Vielzahl von gezielten Informationen, die kontinuierlich bereitgestellt werden müssen. Häufig existieren diverse Datenquellen und Organisationseinheiten in den Betrieben, wie nachfolgende Abbildung verdeutlicht.

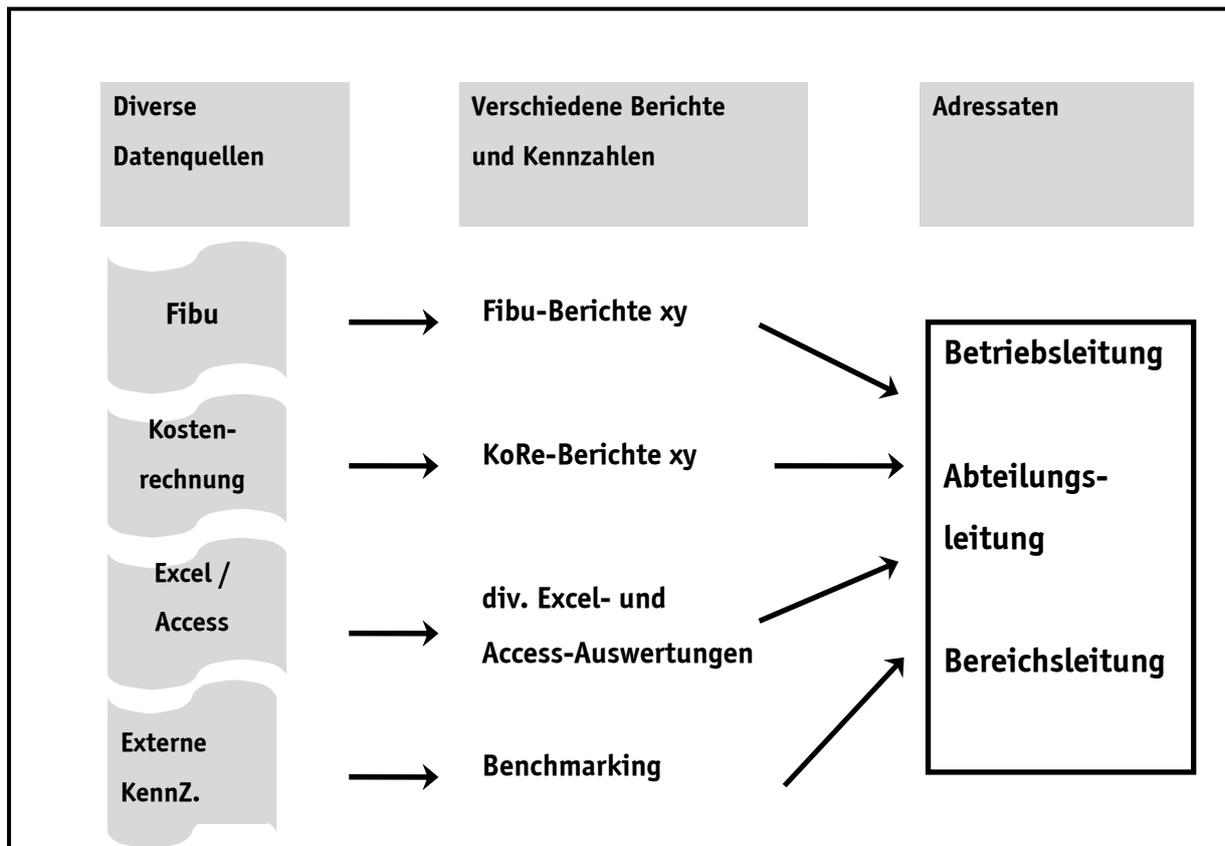


Abbildung 5: Status Quo der Datenhaltung und des Reportings in vielen Unternehmen

Der Aufwand für die Datenaufbereitung gezielter Auswertungen und Berichte ist dementsprechend immens hoch, sowohl für externe Vergleiche als auch für die interne Steuerung. Zudem kommen unterschiedlichste Software-Lösungen zum Einsatz. Um eine Verbesserung und Vereinfachung des innerbetrieblichen Informations- und Kommunikationsflusses („Konzentration auf das Wesentliche“ und „die richtigen Zahlen an den richtigen Adressaten“) sicherzustellen, bedarf es der Reduzierung des Datenerhebungsaufwandes für das Controlling durch gezielte Informationsverdichtung in einer Software u. a. durch automatische Schnittstellen zu vorhandenen Datenquellen. Auch der ASP Paderborn hat sich in der Vergangenheit mit dieser Themenstellung auseinandergesetzt und nutzt seit einigen Jahren ein Managementinformationssystem (MIS).

Hier einmal zusammenfassend die wesentlichsten Zielsetzungen bei der Implementierung des MIS:

- Informationsverdichtung
- Erhöhung der Transparenz
- Vereinheitlichung der Dokumentation
- System zur Entscheidungsfindung mit entscheidungsrelevanten Kennzahlen
- Grundlage für einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess
- Bereitstellung von Informationen für innerbetriebliches sowie externes Benchmarking auf Basis standardisierter Kennzahlen

- o definierte und dem VKS im VKU-Benchmarking entsprechende Datenquellen und Kennzahlenermittlung

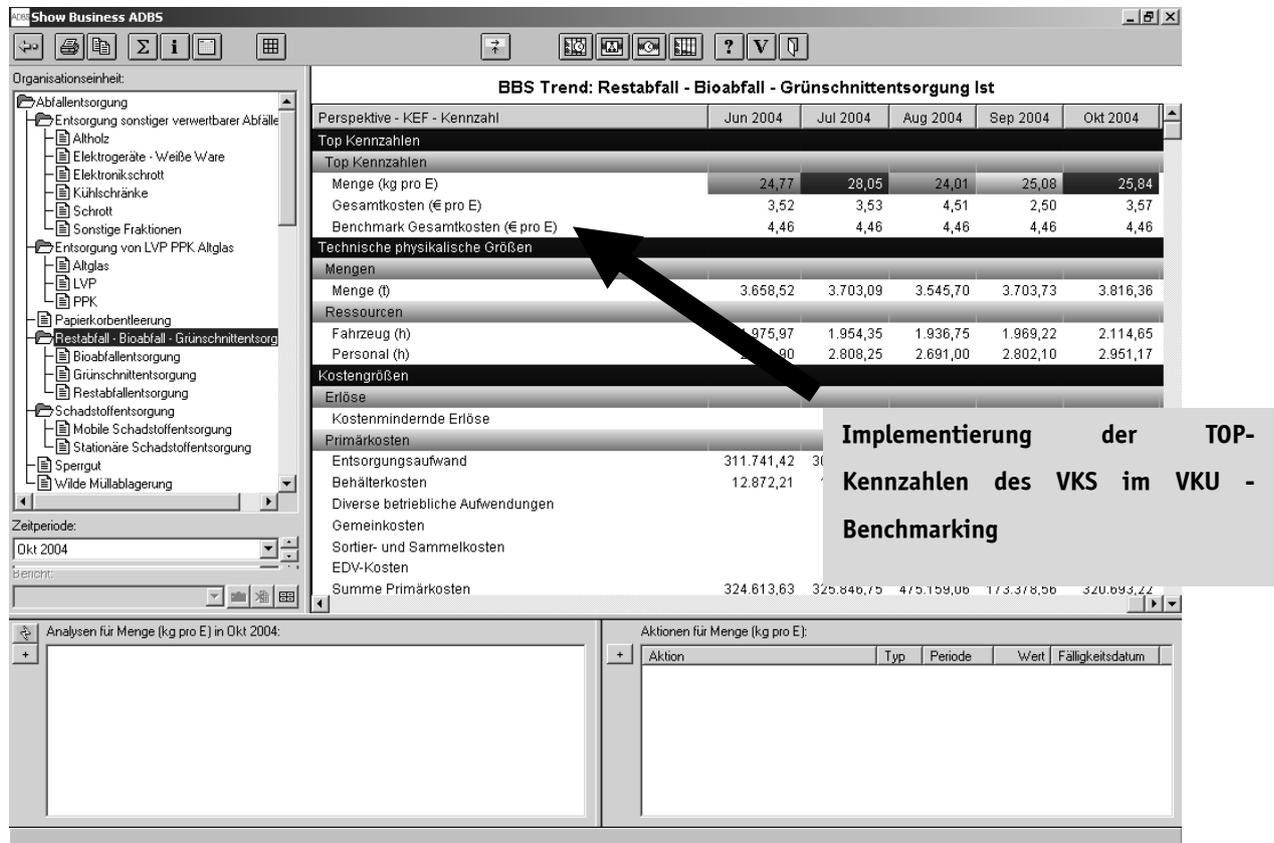


Abbildung 6: Beispiel MIS - Auswertung ASP Paderborn

7 Zusammenfassung/Fazit/Ausblick

Die Anforderungen an Abfallwirtschafts- und Stadtreinigungsbetriebe hinsichtlich einer effektiven Leistungserbringung sowie der Qualität der Dienstleistung steigen trotz sinkender finanzieller Mittel zunehmend. Um in diesem Spannungsfeld bestehen zu können, bedarf es geeigneter Steuerungsinstrumente. Internes und externes Benchmarking sowie Managementinformationssysteme (MIS) bilden mittels ausgewählter Kennzahlen hierfür eine gute und solide Basis. Neben den Kennzahlen, die Planung – Kontrolle – Steuerung ermöglichen, bietet insbesondere die Teilnahme an externen Benchmarkingprojekten die Möglichkeit, Erfahrungen Anderer zu nutzen. Durch die kritische Auseinandersetzung mit seinen eigenen Stärken und Schwächen, den Willen durch andere zu lernen und den Mut zur Veränderung lassen sich die gesetzten Anforderungen zukunftsfähig umsetzen. Aus Sicht der heute bereits regelmäßig am VKS im VKU-Benchmarking teilnehmenden Betriebe wäre es natürlich wünschenswert, dass noch mehr Städte/Betriebe den Einstieg in das bundesweite Benchmarking finden.

8 Literatur

- [1] Online-Quelle: <http://www.bifa.de>; Textbeitrag „Benchmarking als Wettbewerbssurrogat in der öffentlichen Abfallwirtschaft“
- [2] Online-Quelle: <http://www.business-wissen.de/de/baustein/bs26/>
- [3] VKS News November 2008: Gehaltsvergleich in der Energie-, Wasser- und Entsorgungswirtschaft: Deutliche Unterschiede - Arne Sievert (Kienbaum Vergütungsberatung)

Dieter B. Schütte, Andreas Beutin

Vertragscontrolling, Vertragsverwaltung und Vertragsarchivierung

1 Einführung

Die (Rechts-) Beziehungen zwischen den Marktteilnehmern der Abfallwirtschaft unterliegen einer Vielzahl an rechtlichen Vorgaben, die in nicht unerheblichem Maße vertraglicher Gestaltung unterliegen bzw. zugänglich sind. Diese bilden – etwa in Form von Rahmenverträgen mit Händlern und Betreibern, Nutzungs- und Lieferverträgen sowie gesetzlichen Normen, Satzungen und Gebühren- bzw. Entgeltkalkulationen – die Grundlage für die wirtschaftliche Betätigung und damit auch die wirtschaftliche Existenz des Unternehmens. Ein wirksames Vertragsmanagement ist deshalb die Voraussetzung, um dynamisch, effizient und zuverlässig auf das sich ständig wandelnde Marktgeschehen reagieren zu können.

Die im Titel des Beitrags genannten Begriffe bilden die wesentlichen Bestandteile des Vertragsmanagements. Aus juristischer Sicht kann man das Vertragsmanagement als Basis des betriebswirtschaftlichen Handelns der Unternehmen bezeichnen, da es in der Regel alle Unternehmensbereiche in jeweils unterschiedlichem Maße betrifft. Ein sehr zentraler Bestandteil des Vertragsmanagements ist dabei die Aufdeckung, Bearbeitung und Vermeidung rechtlicher oder wirtschaftlicher Risikopotentiale. Vertragsmanagement ist letztlich also immer auch Risikomanagement. Dieser Beitrag soll dazu dienen, die Herausforderungen und Rahmenbedingungen dieser komplexen Unternehmensaufgabe abstrakt darzustellen.

Die Grenzen dieser Aufgabenstellung lassen sich deutlich machen, indem man sich das Vertrags- und Risikomanagement von Banken vor Augen führt, die einen Wirtschaftszweig repräsentieren, dessen zentraler Unternehmensgegenstand zum sicherlich intensivsten Umgang mit Verträgen mit bezifferbaren und auch unbezifferbaren Risiken zählt. Insoweit ist eine Aussage des bekannten Finanzbankiers Sanford I. Weill beachtlich, der im Rahmen eines Interviews am 22.12.2007 auf die Frage "Die Banken wissen nicht, wo ihre Risiken liegen, was ihre verbrieften Kredite wert sind. Wie kann so etwas passieren?" Folgendes antwortete: „Viele Papiere wurden auf Grundlage von mathematischen Modellen bewertet. Eine Garantie gibt es nicht. Modelle funktionieren so lange, wie die Welt im Einklang steht mit den Daten, die in sie eingegeben werden; wenn die Welt sich ändert, bricht das Modell plötzlich zusammen. Ich habe diese Bewertungsmodelle nie wirklich verstanden. Und ich lasse mich nicht auf etwas ein, was ich nicht verstehe“. Diese Sicht scheint durch die aktuelle Krise an den Finanzmärkten eindrucksvoll bestätigt.

Gleichwohl ist es notwendig, trotz des sich regelmäßig abzeichnenden Problems unvollständiger Informationen und überindividueller Konsensentscheidungen, den Versuch einer rationalen Risikosteuerung ständig zu unternehmen. Anderenfalls wird die Möglichkeit erheblicher Effizienzgewinne leichtfertig verspielt. Denn der operative und strategische Nutzen eines wirksamen Vertragsmanagements schlägt sich vor allem in folgenden, schlagwortartig zusammengefassten Ergebnissen nieder:

- Optimierung und Beschleunigung von Prozessabläufen
- Verkürzung von Verhandlungszeiten
- Erschließung von Reserven
- Schaffung von Sicherheitselementen
- Vermeidung von Risiken
- Direkte und indirekte Einsparung von Kosten
- Erschließung von Wettbewerbsvorteilen

Vertragsmanagement ist also nicht allein Risikomanagement, sondern hat daneben weitere wichtige Funktionen. Neben der Risikosteuerung im weiteren Sinne ist eine zusätzliche Aufgabe die Generierung von zusätzlichen Ressourcen und Möglichkeiten. Insoweit mag als Beispiel die Gesundheitspolitik mit ihrem durchaus widersprüchlichen Anforderungsprofil dienen. Zum einen sollen die Krankenkassen die gesundheitliche Versorgung der Bevölkerung zunehmend aktiv mitgestalten, zum anderen zwingt sie das politische Ziel der Senkung von Lohnnebenkosten zur Reduzierung eigener Leistungs- und Verwaltungsausgaben. Dies führt zu einem schwierigen Spagat: Die zusätzlichen Aufgaben benötigen tendenziell mehr Ressourcen, doch lässt die gesetzliche Deckelung der Verwaltungskosten dies nur zu Lasten anderer Bereiche zu. Um beide Ziele in eine ausgewogene Balance bringen zu können, müssen deshalb verstärkt Instrumente verwandt werden, die ohne eine Erhöhung des Mitteleinsatzes zu einer Steigerung von Effizienz und Effektivität im Vertrags- und Leistungsmanagement führen. Deutlich wird also bereits an dieser Stelle, dass Vertragsmanagement nicht ohne Wertungen, für das Unternehmen ggf. sogar überlebensentscheidende, auskommt. Das Bemühen um Wirtschaftlichkeit lässt im Beispiel des angesprochenen Gesundheitsbereichs immer stärker den Vergleich von Ist- und Normausgaben (sog. standardisierte Leistungsausgaben) zum entscheidenden Kriterium werden, um die Erforderlichkeit von Steuerungsmaßnahmen beurteilen zu können.

Aber auch für die am Markt operierenden Unternehmen und Körperschaften ist ein wirksames Vertragsmanagement wirtschaftlich bedeutend. Dies gilt insbesondere für die Akteure der Abfallwirtschaft, welche davon geprägt ist, dass sie als Aufgabe der Daseinsvorsorge einem hohen öffentlich-rechtlichen Verpflichtungsgrad unterliegt und mit ökologisch weit reichenden Folgen angelegt ist. Da die Leistungen der Abfallwirtschaft aber mittlerweile überwiegend von privaten Dritten oder zumindest gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen erbracht werden, ist die Gestaltung von Vertragsbeziehungen und das Vertragsmanagement u.a. für die Kostenstruktur von sehr großer Bedeutung. Dies gilt sowohl in der Außenbeziehung zu Lieferanten und Kunden, als auch im Innenverhältnis zur öffentlichen Körperschaft als Aufgabenträger. Unter dem

Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit ist in diesem Bereich noch vieles optimierbar. Denn z.B. unangemessene Laufzeiten und ungenügende Kündigungsrechte können zu unrentablen Bindungen und Flexibilitätsverlusten führen.

Beispielhaft können an dieser Stelle die Landkreise Ostprignitz-Ruppin und Prignitz (Land Brandenburg) erwähnt werden, die – wohl erfolgreich – ein Steuerungssystem für die Verwaltung der kommunalen Abfallwirtschaft eingeführt haben. Das Steuerungssystem ist als sog. Enterprise Resource Planning (ERP) System ausgeführt, das sich aus Geschäftsprozessen und einer spezifischen Managementsoftware zusammensetzt. Es unterstützt die wesentlichen Verwaltungsvorgänge des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers und bildet diese ab. Dadurch ist es dort gelungen, das gesamte quantitative Gerüst der kommunalen Abfallwirtschaft (alle Kosten- und Leistungsdaten) automatisiert zu erfassen und im System in aktueller und konsistenter Form zu verwalten. Auf dieser Grundlage können sämtliche operativen abfallwirtschaftlichen Prozesse durch Kosten- und Leistungskennzahlen gesteuert werden. Darüber hinaus ermöglicht das Steuerungssystem das einfache Erstellen von Abfallbilanzen, Mengenprognosen sowie Gebühren- bzw. Entgeltkalkulationen und gewährleistet zudem eine kontinuierliche Überwachung des Haushaltes. So konnten Arbeitsabläufe beschleunigt, die Qualität der Arbeitsergebnisse signifikant verbessert sowie die Leistungseffizienz und Transparenz des Verwaltungshandelns des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers erheblich gesteigert werden.

Im Folgenden sollen nun die das Vertragsmanagement bildenden Kernbereiche des Vertragscontrollings, der Vertragsverwaltung und Vertragsarchivierung näher betrachtet werden. So wird erkennbar, auf welche Art und Weise ein wirksames Vertragsmanagement zum unternehmerischen Erfolg beitragen kann.

2 Vertragscontrolling

Das Vertragscontrolling hat zunächst die wesentliche Aufgabe zum Inhalt, die im betrieblichen Vertragswesen verborgen liegenden rechtlichen und (daraus regelmäßig folgenden) betriebswirtschaftlichen Risiken erkennbar zu machen. Mit verschiedenen Instrumenten des Vertragscontrollings können dann Strategien zur Beantwortung und künftigen Vermeidung dieser Risiken erarbeitet werden. Bereits aus dieser Zielstellung wird deutlich, wie bedeutsam eine möglichst umfassende und genaue Informationsgrundlage für ein erfolgreiches Vertragscontrolling ist.

In der Betriebswirtschaftslehre werden unter dem Begriff des Controllings jene Maßnahmen und Werkzeuge verstanden, die dem Vergleich zwischen Planung und Realität dienen und es ermöglichen, die sich ergebenden Differenzen zu messen und die daraus abzuleitenden Erkenntnisse zu bewerten. Das Controlling von Verträgen setzt also zunächst eine tatsächliche Vertragsplanung voraus, deren Bedeutung bisher vielfach unterschätzt wurde bzw. wozu in vielen Unternehmen schlichtweg die erforderliche Erfahrung oder Zeit fehlte. Zudem wird deutlich, dass sich anders als bei betriebswirtschaftlichen Kennzahlen, die Vorteile, welche richtig strukturierte und gut

verhandelte Verträge für ein Projekt mit sich bringen, nicht so leicht erfassen bzw. bewerten und/oder von anderen Effekten abgrenzen lassen. Gleichwohl gibt es gute Gründe für ein aktives Vertragscontrolling.

Denn dessen generelle Zielsetzung, die Risikoerkennung und -vermeidung, ist eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Unternehmensführung. Im Folgenden sollen daher grundlegende Ansätze für eine effiziente Risikoerkennung (2.1), geeignete Instrumente zur Risikovermeidung (2.2) sowie abschließend noch typische Risikoszenarien (2.3) betrachtet werden.

2.1 Risikoerkennung

Unzweifelhaft ist, dass bestehende Vertragsbeziehungen und Geschäftspraktiken auch dann Risiken bergen, wenn diese noch nicht erkannt oder virulent wurden. Es empfiehlt sich daher in jedem Falle, zunächst eine möglichst genaue Analyse des Ist-Zustands im betrieblichen Vertragsmanagement vorzunehmen. Derartige, auch als Screening bezeichnete Aktivitäten dienen der Bestimmung des notwendigen Untersuchungsrahmens, der zu einer abschließenden, entscheidungsorientierten Aufbereitung der diesbezüglichen Informationen, des Bedarfs und der Interessen des Entscheidungsträgers erforderlich ist. Deshalb ist die richtige Risikoerkennung der entscheidende Ausgangspunkt für wirksame Risikovermeidungsstrategien.

Zur Identifizierung der Bereiche mit dem akutesten Handlungsbedarf ist die Zustandsprüfung anhand der spezifischen, unternehmenstypischen Leistungs- bzw. Kundencharakteristika ratsam. Hierzu kann etwa eine Einteilung anhand von aufgetretenen Streitfällen, Vertragswerten, Vertragslaufzeiten, Kundengruppen oder Kundenströmen sinnvoll sein. Nach der Definition entsprechender Risikokategorien ist es dann zunächst an den betroffenen Abteilungen des Unternehmens, die benötigten Informationen zu sammeln und zu dokumentieren. Sodann entnimmt man dem relevanten Vertragstext (einschließlich aller Anlagen und Nebenbestimmungen) die Rechte und Pflichten der Parteien und verteilt diese symmetrisch in einer Matrix. Diese versieht man anschließend mit den maßgeblichen Leistungsdaten und sonstigen Informationen, die man für die weitere Kontrolle benötigt. Diese Vertragsmatrix bietet dann eine geeignete Grundlage für die Auswahl der richtigen Instrumente zur Risikovermeidung.

Eine dergestalt praktizierte Risikoerkennung kann aber auch einem weiteren Zweck dienen. Da drohende Verluste, Vertragsstrafen, Kosten wegen nicht rechtzeitig durchgeführter Kündigungen oder Verlängerungen von Verträgen und sonstige Verpflichtungen direkte Auswirkungen auf die Bilanz haben können, ist die Kenntnis entsprechender Risikopotentiale durchaus sinnvoll. Bei Aktiengesellschaften muss gemäß § 91 Abs. 2 AktG sogar ein entsprechendes Überwachungssystem vorhanden sein, das im Fall der Börsennotierung einer Beurteilung durch den unabhängigen Wirtschaftsprüfer unterliegt (§ 317 Abs. 4 HGB).

Bei nicht börsennotierten Unternehmen ergibt sich eine implizite Aussage zum Risikomanagementsystem aus der Prüfung des Lageberichtes (§ 317 Abs. 2 HGB).

Als erster Ansatzpunkt für eine Identifizierung von Risikopotentialen im Vertragsbereich können folgende Fragestellungen hilfreich sein:

- Wie viele Verträge haben wir abgeschlossen und mit wem?
- Welche Verträge bedürfen nur noch der Annahme durch den Vertragspartner (und seit wann)?
- Welche Verträge können demnächst gekündigt werden bzw. bestehen Verlängerungsoptionen?
- Existieren zu Rahmenverträgen konkretisierende Vereinbarungen oder Verträge?
- Ist in Leasingverträgen eine Schlusszahlung nach Laufzeitende oder die Rückgabe nach Laufzeitende vorgesehen?
- Wie hoch sind die monatlichen Belastungen aus bestehenden Verträgen?
- Konnten Genehmigungen, Bewilligungen, Erlaubnisse, Auflagen o.ä., die Voraussetzung für bestimmte Verträge sind, stets rechtzeitig erlangt werden?
- Wurden Zustimmungen zur Beauftragung von Subunternehmern erteilt?
- Gibt es für leitende Angestellte eine betriebliche Altersversorgung? (Direktversicherung)? Falls ja, wurden dafür Rückstellungen gebildet?
- Wurde eine Erhöhung des Stammkapitals durchgeführt? Falls ja, liegt hierzu ein aktueller Handelsregisterauszug vor?
- Steht eine Übertragung der Verwaltung bzw. Aufgabenerledigung auf Dritte oder Beteiligungsgesellschaften der Gemeinde an und mit welchen Folgen?

Weitere Ansatzpunkte ergeben sich auch aus den detaillierten Fragestellungen nach Maßgabe der Berichtspflichten und Bilanzierungsgrundsätze für Kapitalgesellschaften. Diese können entsprechend angepasst auch für das interne Vertragsmanagement von Bedeutung sein.

2.2 Risikovermeidung

Erst nach der Identifizierung der akuten Handlungsfelder ist es möglich, die zutreffenden Strategien zur Risikovermeidung zu entwickeln. Dabei sind sowohl reaktive als auch prospektive Ansätze zu berücksichtigen. Derartige Handlungsstrategien sind an folgenden Grundüberlegungen zu orientieren und einzelfallbezogen zu erarbeiten.

Reaktionen sind in jenem Bereich gefragt, in dem sich Risiken in bestehenden Vertragsbeziehungen oder Geschäftspraktiken herausgebildet haben. Im ersten Fall müssen die bestehenden Verträge einer rechtlichen Prüfung zur Klärung der Frage unterzogen werden, ob den Risiken durch Änderungen der Verträge oder der unternehmerischen Vertragserfüllung begegnet werden kann. Hierzu kann es ggf. auch erforderlich werden, in neue Vertragsverhandlungen mit den betroffenen Vertragspartnern zu treten. Gleichzeitig kann es aber auch genügen, durch aktive Begleitung der Vertragserfüllung die Ausgangslage für sich abzeichnende Auseinandersetzungen bzw. Rechtsstreitigkeiten zu verbessern. Ein derartiges Vorgehen trägt dazu bei, eine Dokumentations- und Beweislage zu schaffen, die die eigene Rechtsposition in späteren Konflikten

erheblich stärkt. Im Falle riskanter Geschäftspraktiken müssen neue Handlungsweisen erarbeitet werden. Um die Eröffnung neuer Risikoquellen zu vermeiden, sollten aber auch diese Maßnahmen nicht ohne rechtliche Beratung erfolgen. Denn insbesondere bei öffentlich-rechtlichen Handlungsformen stellt sich u.a. auch die Frage, ob ohne weiteres von einer bestehenden, sog. geübten Verwaltungspraxis abgewichen werden kann und welche Rechtsfolgen dies ggf. zeitigt.

Prospektive Ansätze zielen darauf ab, das künftige Entstehen neuer Risiken zu verhindern. In erster Linie kommt dabei natürlich die Überarbeitung der üblichen Vertragsmuster in Betracht. Dabei können ergänzend auch Neuerungen in der Gesetzeslage sowie der Rechtsprechung berücksichtigt und Erkenntnisse aus in der Vergangenheit geführten Rechtsstreitigkeiten verarbeitet werden. Im öffentlich-rechtlichen Bereich kann es darüber hinaus ratsam sein, personelle Veränderungen in der Zusammensetzung der zur Entscheidung berufenen Kammern bei den zuständigen Verwaltungsgerichten zu prüfen, da insbesondere in diesem Bereich der Judikative nicht wenig von persönlichen Anschauungen der beteiligten Richter abhängig ist. Neben der juristischen Perspektive mag sich aber auch eine betriebswirtschaftliche Neuordnung bestehender Vertragswerke anbieten. So können die festgestellten Risikopotentiale durch eine Anpassung bei den Vertragswerten oder –laufzeiten oft jedenfalls abgemildert werden. Daneben kann es aber auch in Betracht kommen, für die Verhandlung und den Umgang mit risikorelevanten Kundengruppen besondere Strategien zu entwickeln. Und schließlich kann es aufgrund der vorgenommenen Risikoerkennung auch zu einer Situation kommen, in der eine Umgestaltung der bestehenden gesellschafts- bzw. körperschaftsrechtlichen Grundlagen empfehlenswert ist. Dies führt im Ergebnis dann zu Umstrukturierungen über Auslagerungen bis hin zu Rechtsformwechseln.

2.3 Typische Risikoszenarien

Dass das Vertragscontrolling nicht nur eine Maßnahme für Unternehmen ist, die sich bereits in allen Handlungsbereichen in „ruhigem Fahrwasser“ befinden und deshalb Ressourcen und Zeit für derartige Überlegungen haben, sollen die folgenden Überlegungen verdeutlichen. Denn nahezu jeder Vertrag durchläuft in seiner „Lebensphase“ irgendein Krisenstadium. Das beginnt mit der Vertragstreue und reicht bis hin zu Auseinandersetzungen nach der Erfüllung der Hauptleistungen. Beispielhaft können insofern folgende Risiken betrachtet werden, die zu Handlungsnotwendigkeiten führen können:

- Änderungen der Leistungserfüllung (ein- oder beidseitig)
- Organisatorische Umstellungen
- Personelle Umstellungen (Wechsel von Personen und/oder Zuständigkeiten)
- Änderungen des technischen Umfeldes
- Änderungen der finanziellen Rahmenbedingungen
- Unplanbares Verhalten Dritter
- Zufällige externe Einflüsse

Die gesetzlichen Regelungen enthalten für derartige Konstellationen in der Regel keine spezielle Normierung. Zudem wird nur selten einer oder mehrere dieser Faktoren dazu führen können, dass eine Partei sich z.B. auf eine Störung der Geschäftsgrundlage (§ 313 BGB und § 60 VwVfG) berufen kann. Wirksame Controlling-Werkzeuge und flexible Vertragsgestaltungen eröffnen dafür bessere und verlässlichere Reaktionsmöglichkeiten. Bei vertraglichen Bindungen sollte es daher das Ziel sein, die Kontrolle über kritische Situationen sicherzustellen und dadurch ggf. nachteilige Auseinandersetzungen von vornherein zu vermeiden.

3 Vertragsverwaltung

Mit dem Begriff der Vertragsverwaltung werden administrative Ansätze bezeichnet, die durch organisatorische Maßnahmen ein Höchstmaß an Effizienz bei der Gestaltung, Umsetzung und Abwicklung von Vertragsverhältnissen gewährleisten sollen.

Hilfestellungen und Kostenersparnisse können dabei Softwareprogramme leisten (sog. Vertragsmanagement Software) die die Einrichtung strukturierter Verfahrensabläufe und nachvollziehbarer Prozesse unterstützen. Es ist einleuchtend, dass eine solche, effektive Vertragsverwaltung erhebliche Effizienzgewinne mit sich bringt. Man hat alle geschäftskritischen Verträge nebst allen relevanten Zusatzinformationen netzwerkbasiert an jedem Arbeitsplatz verfügbar. So werden das umständliche Suchen nach Verträgen in verschiedenen Abteilungen, das Ausleihen oder Kopieren von Akten vermieden. Zudem ermöglicht dies einen permanenten Zugriff auf alle kontextrelevanten Daten und Dokumente, auch auf E-Mails oder Rechnungen, die mit den Verträgen in Zusammenhang stehen.

Unabhängig von der Frage, ob man die Vertragsverwaltung tatsächlich netzwerkbasiert organisieren will oder nicht, ist es aber in jedem Falle ratsam, die aktuelle betriebliche Praxis im Bereich der Vertragsverwaltung einer selbstkritischen Prüfung zu unterziehen. Denn auch eine effiziente „klassische“ Vertragsverwaltung bietet erhebliche Effizienzgewinne.

3.1 Generierung der notwendigen Informationen

Auch die Auswahl der für das Unternehmen geeigneten, aber auch notwendigen Instrumente der Vertragsverwaltung setzt voraus, dass eine sachgerechte Analyse der bisherigen entsprechenden Abläufe erfolgt. Dazu sollte zunächst ermittelt werden, welche Vertragsarten im Unternehmen üblich sind bzw. welche Muster in den unterschiedlichen Bereichen des Unternehmens kursieren. Sodann ist genau zu prüfen, wie der interne Ablauf von der Vertragsverhandlung und -gestaltung über die Begleitung der Vertragserfüllung bis hin zur Abwicklung des Vertrages ausgestaltet ist. Parallel zu dieser Betrachtung der „aktiven Lebensphase“ des Vertrages stellt sich die Frage, wie dessen „Nachleben“ bearbeitet wird. Hinsichtlich dieses Aspektes ist etwa zu klären, auf welche Art und Weise eine Fristenkontrolle erfolgt (v.a. Kündigungsfristen). Zudem ist zu klären, ob und wie die wesentlichen Vertragsdaten aufbereitet und gespeichert werden. Zudem ist zu klären, ob

und ggf. auf welche Weise interne Strukturen eine Rückmeldung von Erfahrungen aus der Vertragspraxis an die Verantwortlichen für die Vertragsgestaltung und -verhandlung sicherstellen. Neben der Klärung der konkreten Entscheidungsprozesse im Unternehmen ist schließlich auch zu prüfen, ob und wie eine Archivierung „abgewickelter“ Verträge erfolgt.

3.2 Effiziente Vertragsverwaltungsansätze

Eine gründliche Aufbereitung der Informationsgrundlage rund um die dem Thema Vertragsverwaltung innewohnenden Fragestellungen wird in aller Regel sehr schnell zeigen, welche Maßnahmen zur Situationsverbesserung angezeigt sind. Neben der zentralen Erfassung und Bearbeitung von Vertragswerken kann es sich anbieten, einheitliche Prozesse bzw. Unternehmensabläufe für die administrative Begründung und Begleitung von Verträgen zu erarbeiten (z.B. Definition der Zuständigkeiten für Angebotserstellung, Vertragsverhandlung, Unterzeichnung, Berichtswesen und Archivierung).

Gleichzeitig ist es in der Regel ratsam, Instrumente zu installieren, die eine wirksame Leistungskontrolle während der Vertragslaufzeit und eine wirksame Kontrolle der vertragsrelevanten Fristen ermöglichen. Die Implementierung dieser Systeme sollte stufenweise entlang der komplexen Wertschöpfungskette vom Marketing bis zum Service erfolgen. Damit wird nicht nur ein höheres Maß an effizienter Vertragsumsetzung gewährleistet, es werden auch die internen Zuständigkeiten, Berichtspflichten und Abläufe klar und eindeutig geregelt. So lassen sich nicht nur abteilungsübergreifende Informationsdefizite, sondern auch das nicht selten anzutreffende „Subdelegieren“ von als unliebsam empfundenen Aufgaben vermeiden. Empfehlenswert sind also all jene Maßnahmen, die eine richtige, schnelle, wirksame und möglichst risikoarme vertragliche Tätigkeit des Unternehmens ermöglichen.

Mit dem Ziel ständigen Lernens aus abgeschlossenen und abgewickelten Verträgen kann im Ergebnis also eine systematische Wissenssammlung über das unternehmerische Vertragsrecht generiert werden. In dieser können alle relevanten Standardsituationen so aufbereitet werden, dass neben dem gesammelten Einzelfallwissen auf der Grundlage praktischer Beispiele auch der systematische Gesamtzusammenhang so hergestellt wird, dass übertragbare Sachverhalte ebenfalls lösbar werden. So werden zum Wohle des Unternehmens die Erfahrungen und Kenntnisse der Mitarbeiter entindividualisiert und allgemein zugänglich gemacht. Dadurch erlangt das Unternehmen ein ganz erhebliches Maß an Flexibilität.

4 Vertragsarchivierung

Es ist natürlich eine Binsenweisheit, dass schnell vergessen wird, was uns nicht mehr aktuell bewegt. Gleichwohl stellen bereits „abgewickelte“ Verträge und die darum gewachsenen Vorgänge einen reichen Fundus an Erfahrung dar, dessen effiziente Nutzung vorteilhaft sein kann. Daher ist es nicht nur hilfreich, wenn irgendwo im Unternehmen noch ein Muster für einen aktuell benötigten Vertrag lagert – die bei der Gestaltung, Verhandlung und Umsetzung von Verträgen in der Vergangenheit gesammelten Erfahrungen können auch bei neuen Vertragstypen sehr wertvoll werden. Wenn diese Dokumente zentral archiviert sind, ist schon viel gewonnen. Die Praxis zeigt aber, dass oft erst eine digitale, und im Unternehmen leicht zugängliche Archivierung effektiv genutzt wird.

Zudem ist zu bedenken, dass Verträge vielfach auch als Dokumente im handelsrechtlichen Sinne gelten und damit einschließlich aller späteren Änderungen einer Aufbewahrungspflicht nach § 257 HGB sowie teilweise nach dem Steuerrecht (§ 147 AO) unterliegen können.

Um den Erfahrungsschatz rund um das unternehmerische Vertragswesen also unabhängig von Personen zugänglich zu machen bzw. zu erhalten, ist ein umfassendes, dauerhaftes und richtig gestaltetes Archivierungssystem vonnöten. Darin sollten einerseits alle vertragsbezogenen Dokumente – wie etwa Vertragsentwürfe, der eigentliche Vertrag (ggf. mit AGBs), Protokolle etc. – zentral erfasst werden. Andererseits ist auch die gesamte vertragsbezogene Kommunikation – Schreiben, E-Mails, Gesprächsprotokolle, Projekttagbücher, technische Testunterlagen, Gutachten und sonstige Dokumente – zu archivieren, da auch diese wichtige Informationen für zukünftige Entscheidungen beinhalten kann. Eine derart gestaltete Vertragsarchivierung sichert also nicht nur das einfache Auffinden wesentlicher Dokumente oder Informationen (etwa bei später eingeleiteten Prozessen), sondern ermöglicht auch die Vermeidung von Fehlerwiederholungen.

Bei Einrichtung einer derartigen Vertragsarchivierung sind aber auch Sicherheitsaspekte zu berücksichtigen, wie etwa Berechtigungskonzepte, die Zugriffsregeln exakt definieren. Diese Zugriffsrechte können z.B. an die Vertragsart, organisatorische Einheit, Funktionsgruppe, hierarchische Position oder individuelle Merkmale gekoppelt werden. Gedacht werden muss insoweit auch an die erforderlichen Entflechtungsmaßnahmen bei sog. Verbundunternehmen (sog. Unbundling). Ergänzend ist es schließlich möglich und empfehlenswert, qualitativ unterschiedliche Berechtigungsstufen zu definieren (vom einfachen Leserecht bis zum umfangreichen Bearbeiten und Auswerten wichtiger Daten). Als zentrale Anlaufstelle, bzw. als eine Art "Service Center" für alle Verträge können dabei ggf. vorhandene Rechtsabteilungen dienen. Dann existiert eine einheitliche Anlaufstelle, die alle wesentlichen Daten quasi „auf Knopfdruck“ parat hat und den Fachabteilungen auf Wunsch in kurzer Zeit zur Verfügung stellen kann. Zudem kann die Vertragsdokumentation auch eine wesentliche Hilfe bei der Auslegung von im Wortlaut mehrdeutigen Verträgen sein, weshalb der unmittelbare und uneingeschränkte Zugriff bei der Rechtsabteilung durchaus empfehlenswert ist.

Letztlich stellt eine übersichtliche und umfangreiche Vertragsarchivierung bei öffentlich-rechtlichen Aufgabenträgern eine gute Möglichkeit dar, Transparenz bei der Aufgabenerledigung zu dokumentieren und so für ein größeres Maß an Akzeptanz bei den Kunden und Bürgern zu sorgen.

5 Zusammenfassung

Mit der richtigen Umsetzung der angesprochenen Bestandteile des Vertragsmanagements wird ein Unternehmen in die Lage versetzt, die im vertraglichen Handlungskontext liegenden Risiken zu erkennen und dagegen Vorsorge zu treffen. Vielen Unternehmen sind die damit zu gewinnenden Ressourcenvorteile trotzdem nicht bewusst. In der Praxis ist es daher nicht selten anzutreffen, dass in einem Unternehmen dieselben Arbeitsschritte bzw. Informationsbeschaffungsmaßnahmen immer wieder aufs Neue vorgenommen werden müssen. Zudem ergeben sich folgende – nicht abschließend aufgezählte – Risiken, wenn auf Maßnahmen des Vertragsmanagements verzichtet wird:

- Nichterkennung geänderter Gesetzeslagen oder Rechtsprechung
- Unerkannte Fehler in Vertragstexten
- Ungenutzt verstreichende Vertragsfristen
- Verlust oder Probleme beim Wiederauffinden von Vertragsdokumenten
- Reproduzierbarkeit der Abläufe unmöglich
- Informationsasymmetrien im Unternehmen
- Unklare Zuständigkeiten
- Fehler bei der Bearbeitung
- Größere Bearbeitungszeiten

Allein diese Aufzählung macht deutlich, welcher Gewinn in einem gut organisierten Vertragsmanagement steckt. Es lohnt sich also, die eingefahrenen oder liebgewonnenen Unternehmensabläufe einer selbstkritischen Prüfung zu unterziehen.

Zusammenfassend kann der Prozess des Vertragsmanagements sowohl aus der juristischen als auch betriebswirtschaftlichen Perspektive somit wie folgt beschrieben werden: Aufgrund intern oder extern aktivierter Initiative wird ein Screening durchgeführt, das der Risikoabschätzung und -bewertung dient. Auf dieser Grundlage werden geeignete Maßnahmen des Risikomanagements entwickelt und über deren Umsetzung entschieden. An deren Vollzug knüpft eine Evaluierung an, deren Erkenntnisse bei der Vertragsverwaltung umgesetzt werden. Aktives Vertragsmanagement erfolgt also in einem sich selbst ständig erneuernden Kreislauf. Denn die letzte Stufe des Vertragsmanagements mündet zugleich wieder in dessen erste Stufe ein: das Evaluierungsergebnis stellt die Initiative des (neuen) Managementprozesses dar.

Rebecca Prella

Vertragsmanagement bei Entsorgungsverträgen

1 Einführung

Der Begriff Vertragsmanagement ist sehr weit und kann unterschiedlichste Aspekte umfassen. Er kann den konkreten einzelnen Vertrag aber auch die Gesamtheit aller Verträge eines Unternehmens und deren Vertragsverwaltung betreffen. Bezogen auf einen konkreten Vertrag kann Vertragsmanagement meines Erachtens nicht ausschließlich auf den Zeitraum nach Vertragsabschluss beschränkt werden. Vertragsmanagement beginnt bereits im Vorfeld des Vertragsabschlusses und bezeichnet alle Vorgänge, die sich mit der Anbahnung, Vertragsverhandlung, Vertragsverwaltung, Vertragsanpassung und Abwicklung im Rahmen eines Vertragsverhältnisses mit einem Vertragspartner befassen. Vertragsmanagement endet auch nicht mit Ende der Vertragslaufzeit, sondern erst, wenn sämtliche Ansprüche aus dem Vertragsverhältnis zwischen den Vertragspartnern abgewickelt sind. Im Nachgang eines Vertrages kann und sollte Vertragsmanagement auch bedeuten, mit Verträgen gemachte Erfahrungen in zukünftige Vertragsgestaltungen einzubringen.

In einem Unternehmen wie z.B. der Berliner Stadtreinigung tragen nahezu alle Abteilungen mit ihrem jeweiligen Spezialwissen und ihren Funktionen zum Vertragsmanagement bei. Dem Einkauf und der betroffenen Geschäftseinheit kommt bei dem Vertragsmanagement für Entsorgungsverträge die größte Bedeutung zu. Der Einkauf ist grundsätzlich für die Marktanalyse, die Erstellung und die Abwicklung von Verträgen mit Entsorgungspartnern, die Überwachung der Vertragslaufzeiten, die Vertragsdokumentation bzw. Archivierung der Vertragsdokumente (Verträge, Vertragsänderungen durch Nachträge, Vertragsgrundlagen), die Einhaltung des Vergaberechts und die Sicherung des Wettbewerbs verantwortlich. Die jeweiligen Fachbereiche bringen im engen Dialog mit dem Einkauf ihren Bedarf vor allem in technischer Hinsicht ein und erfüllen nach Vertragsschluss die vertraglich vereinbarten Pflichten und vertraglichen Abläufe. Gerade bei Entsorgungsverträgen sind die technischen Aspekte und Abläufe z.B. bei der Bereitstellung der vertraglichen Abfallmengen, Anlieferung, Containergestellung, Verladung, Verwiegung, Nachweisführung und Qualität des Abfalls von großer Bedeutung, die Schnittstellen und die jeweiligen Verantwortungsbereiche der Vertragspartner müssen genau beschrieben werden. Der Fachbereich Betrieblicher Umweltschutz führt die abfallrechtliche Prüfung durch und klärt die Randbedingungen für eine ordnungsgemäße und umweltgerechte Entsorgung. Die Rechtsabteilung prüft die Verträge insbesondere in Bezug auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften und die Optimierung der Vertragsbedingungen zugunsten des Unternehmens, vor allem die Minimierung der Risiken. Ist das Unternehmen öffentlicher Auftraggeber wie die Berliner Stadtreinigung,

muss zudem die Einhaltung des Vergaberechts beachtet werden. In diesem Zusammenhang arbeitet die Rechtsabteilung schon lange im Vorfeld des Vertragsabschlusses mit dem Einkauf zusammen, da Vergabeverfahren, insbesondere europaweite Vergabeverfahren, mehrere Monate in Anspruch nehmen, bevor ein Vertrag bezuschlagt werden kann. Für einen öffentlichen Auftraggeber ist ein wesentlicher Teil des Vertragsmanagements daher eine Fristenkontrolle im Hinblick auf bestehenden Verträge, da mindestens ein halbes Jahr vor Auslaufen von Verträgen die Neuausschreibung vorzubereiten ist. Der Bereich Rechnungsprüfung prüft die Rechnung und ggf. die erforderlichen Begleitpapiere (Zusammengehörigkeit und Übereinstimmung von Transportpapieren, Begleitscheinen, Übernahmescheinen, Wiegenoten und Lieferscheinen) auf deren Vollständigkeit und sachliche Richtigkeit. Die Bereiche Controlling und Revision beschäftigen sich mit der Bilanz- und Revisionsicherheit, bzw. auch mit der Risikobewertung und der Optimierung der Kontrolle und Transparenz der bestehenden Vertragsverhältnisse.

Vertragsmanagement im Vorfeld des Vertragsabschlusses eines Entsorgungsvertrages ist mit den Überlegungen verknüpft, welche Vertragsinhalte und Vertragsgrundlagen, Abfälle, Abfallmengen, technischen Abläufe (z.B. Abholrhythmen, Behältergestellungen, Ladebedingungen), technischen Spezifikationen, Qualitätsmerkmale, Laufzeiten, Kündigungsfristen, Anpassungsmöglichkeiten, Sicherheiten, Versicherungen, Haftungen zur Absicherung gegen Risiken vereinbart werden müssen. Vertragliche Rechte und Pflichten beider Vertragspartner müssen genau definiert werden, um Regelungslücken zu vermeiden, die im schlechtesten Fall bei Leistungsstörungen zu gerichtlichen Auseinandersetzungen führen. Bei öffentlichen Auftraggebern ist Teil des Vertragsmanagements auch die Einhaltung des Vergaberechts.

Nach Vertragsabschluss ist beim Vertragsmanagement vor allem Vertragscontrolling entscheidend. Wesentliche Schlagworte sind hier

- die Kontrolle und Durchsetzung der Pflichten des Auftragnehmers,
- die Beachtung von Fristen,
- Ausübung von Rechten des Auftraggebers und die Überwachung eigener Vertragspflichten aus dem Vertragsverhältnis,
- Vertragsdokumentation.

Bei der Nachbereitung sind die gemachten Erfahrungen auszuwerten und die Auswertungsergebnisse in zukünftige Vertragsgestaltungen einzubringen. Risiken des Vertragsmanagements bei Entsorgungsverträgen, die es zu vermeiden oder zu vermindern gilt, sind vor allem:

- die fehlerhafte Schätzung von Abfallmengen,
- die falsch vereinbarte Qualität des Abfalls,
- fehlerhafte Vereinbarung technischer Abläufe,
- die Nichtbeachtung relevanter gesetzlicher Vorschriften oder die Nichtberücksichtigung vorhersehbarer Rechtsänderungen,
- das Versäumnis von Vertragsfristen oder Vertragspflichten,
- das Abweichen des Vertragsinhalts von tatsächlichen Geschehen vor Ort ohne schriftliche Ergänzungs- oder Zusatzvereinbarungen,

- erhebliche Marktänderungen zu Gunsten des Auftraggebers, ohne dass diese während der Vertragslaufzeit berücksichtigt werden können,
- lückenhafte Leistungsbeschreibungen,
- fehlende Vertragsdokumentation.

Im Folgenden sollen für die genannten Stufen des Vertragsmanagements die wesentlichsten Regelungen und Anforderungen für Entsorgungsverträge aufgezeigt werden.

2 Der Entsorgungsvertrag (Vorbereitung und Vertragsabschluss)

2.1 Allgemeines

Auch wenn die konkrete Aufgabenteilung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer für die Entsorgung von Abfällen auf Grund des jeweiligen Abfallgegenstandes und der konkreten Gegebenheiten (z.B. Restabfälle, Bioabfall, Ersatzbrennstoffe, Altmetall, Altholz etc.) variieren kann, so erbringt ein Auftragnehmer eines Entsorgungsvertrages seine Leistung in der Regel für die Abnahme, ggf. Sortierung und Aufbereitung, die Verwertung von Abfällen sowie die Beseitigung von nicht verwertbaren Bestandteilen und Rückständen. Er verpflichtet sich dabei in der Regel im Rahmen einer Entsorgungsgarantie zur Entsorgung sämtlicher übernommener Abfälle und haftet für die Leistungen etwaiger eingesetzter Subunternehmer.

Öffentliche Auftraggeber müssen den Auftrag der Entsorgung eines Abfalls öffentlich ausschreiben, bei Überschreiten des Schwellenwertes von 206.000 EURO muss ein europaweites Vergabeverfahren erfolgen. In diesen Fällen werden den, an die interessierten Bieter nach europaweiter Bekanntmachung versandten, Verdingungsunterlagen der Entsorgungsvertrag und die Leistungsbeschreibung bereits beigefügt. Bei offenen und nichtoffenen Vergabeverfahren ist eine Verhandlung über Angebotsinhalte und Preise nach Angebotsabgabe nicht möglich. Der Bieter hat die Bedingungen des Auftraggebers bei Angebotsabgabe vollständig zu akzeptieren. Abweichungen im Angebot von den Verdingungsunterlagen sind unzulässige Änderungen, die zum Abschluss führen. Der Bieter kann nur im Vorfeld vor der Angebotsabgabe versuchen, den öffentlichen Auftraggeber zu einer „notwendigen“ Änderung der Vertragsbedingungen im Rahmen einer allgemeinen Bietermitteilung zu bewegen. Das ausgeschriebene Leistungsprogramm und der vom Bieter akzeptierte Entsorgungsvertrag werden nach erfolgtem Zuschlag Vertragsinhalt.

2.2 Wesentliche Vertragsinhalte

Nachfolgend sollen einige Themen angesprochen werden, die für einen Entsorgungsvertrag besonders charakteristisch erscheinen. Wesentliche Vertragsinhalte beim Entsorgungsvertrag sind zum Beispiel folgende:

- Vertragsgegenstand, Umfang der Leistung, Vertragsgrundlagen,
- Anliefer- und Abnahmemengen,
- vorgesehene Anlagen (Ersatzanlage, Ausfallverbund),
- vereinbarte Beschaffenheit der Abfälle, Qualitätsmerkmale,
- Abnahmemodalitäten, Bereitstellung oder Anlieferung, Eigentumsübergang,
- Verwiegung, Nachweisführung, Dokumentation,
- Vertragslaufzeit,
- Vergütung, Zahlungsbedingungen, Preisanpassungen,
- Qualitätskontrolle und Überwachung bzw. Zurückweisungsrechte,
- Leistungsstörungen, Haftung, Versicherung,
- ggf. Vertragsstrafen, Sicherheitsleistungen,
- Nachunternehmer,
- Kündigungs- und Rücktrittsrechte,
- Schlussbestimmungen

Im Folgenden sollen einige der oben genannten Regelungen besonders betrachtet werden:

Vertragsgegenstand, Umfang der Leistung, Vertragsgrundlagen

Je vorausschauender und vollständiger es einem Auftraggeber für die Entsorgung seiner Abfälle gelingt, seine Forderungen an die Leistung zu formulieren, desto geringer ist die Gefahr für ihn, dass mit dem Auftragnehmer während der Vertragslaufzeit Unstimmigkeiten und Streitigkeiten entstehen. Regelungslücken in Bezug auf den Leistungsgegenstand können zu Mehrvergütungs- oder Schadenersatzverlangen des Auftragnehmers führen. Die Vertragsgrundlagen sind anzugeben. Hierbei ist darauf zu achten, dass die Rangfolge der Vertragsgrundlagen auch vereinbart wird, falls in den einzelnen Regelungen Widersprüchlichkeiten zu anderen Regelungen enthalten sind. In diesem Fall sollte die ranghöhere Regelung als vereinbart gelten.

Anliefer- und Abnahmemengen

Wichtig ist im Vertrag die genaue Bestimmung der Liefer- bzw. Abnahmemengen für den vertragsgegenständlichen Abfall. Dabei sollte die Gesamtjahresmenge, aber auch ggf. zusätzlich die tägliche, wöchentliche, monatliche Liefermenge oder gesonderte Abstimmungsvorbehalte zwischen den Vertragspartnern festgelegt werden. Öffentliche Auftraggeber können die Abfallmengen eines Jahres in der Regel nicht sicher voraussagen. In diesem Fall empfiehlt es sich, Mengenkorridore bzw. Mengenspannen in Form z.B. einer Minder- und Maximalmenge für das Gesamtjahr zu vereinbaren und sich hierfür Preise benennen zu lassen. Die Mengenkorridore sollten sorgfältig auf Grund der Erfahrungen zurückliegender Jahre und der weiteren Einflussfaktoren für die Zukunft prognostiziert werden.

Vorgesehene Anlagen

Dem Lieferanten von Abfällen kommt es darauf an, seinen Abfall in einer Anlage zu verwerten, die den gesetzlichen Anforderungen genügt und eine rechtlich zulässige Verwertung der Abfälle gewährleistet. Öffentliche Auftraggeber z.B. werden in der Regel vereinbaren, dass der Abneh-

mer unabhängig von der Betriebsfähigkeit der im Angebot benannten Hauptanlage die Gewähr für die vertragsmäßige Verwertung und Entsorgung im Rahmen einer sog. Entsorgungsgarantie übernimmt. Bei Nutzung einer nicht mit dem Angebot benannten Anlage muss der Auftragnehmer die rechtliche Zulässigkeit der Verwertung in einer Ersatzanlage nachweisen. In der Regel räumt sich hier der Auftraggeber Zustimmungsrechte ein.

Vereinbarte Beschaffenheit der Abfälle, Qualitätsmerkmale

Soweit möglich, sollte die Zusammensetzung der Qualität des Abfalls im Vertrag genau beschrieben werden, ggf. sind Gutachten einzuholen. Oftmals sind für Abfallbehandlungsanlagen Qualitätsparameter für Abfälle einzuhalten und die Nichteinhaltung kann eine Voraufbereitung erforderlich machen, um Störungen der Anlage zu vermeiden. Dieser Punkt ist wesentlich, da die Preise grundsätzlich auf einer bestimmten Qualität des Abfalls beruhen und Schwankungen Preisanpassungsbegehren des Auftragnehmers zur Folge haben können. Ggf. können vorhersehbare Qualitätsschwankungen des Abfalls bereits vertraglich mit Preisanpassungsvereinbarungen verbunden werden.

Abnahmemodalitäten, Bereitstellung oder Anlieferung, Eigentumsübergang

Wesentlich sind die Übernahmebedingungen für den Abfall. Wo, wann, in welcher Menge und wie soll der Abfall durch den Auftragnehmer übernommen werden? Soll der Abfall angeliefert oder abgeholt werden? Wichtig sind Regelungen zu den Transportfahrzeugen, wenn der Auftragnehmer diese beim Auftraggeber abholt (Containergestellung, Eignung für Verladung, Art und Weise der Verladung, Transport und Entladung der Abfälle), die Bedingungen der Verwiegung, Dokumentation und Nachweisführung, Verhaltensregeln für das Personal und dem Eigentumsübergang der Abfälle.

Vergütung und Preisanpassung

Die Vergütungsregelung muss in engem Zusammenhang mit der Vertragslaufzeit gesehen werden. Bei kurzen Laufzeiten genügt in der Regel ein Festpreis. Bei langen Vertragslaufzeiten sind Preisanpassungsrechte sinnvoll, da sich Marktentwicklungen gerade in der Abfallwirtschaft oftmals nicht langfristig voraussagen lassen und vertraglich die Möglichkeit gegeben sein sollte, auf steigende Lohnkosten, Energiekosten und sonstige Verbrauchsgüterkosten etc. zu reagieren, wenn sich diese während des Vertragszeitraumes ändern. Vertragsänderungen, die nicht bereits im Vertrag angelegt sind, können aus vergaberechtlicher Sicht bedenklich sein und eine Neuausschreibung erforderlich machen. In diesem Fall sind in den Vertragsbedingungen klare Regelungen hinsichtlich des Zeitpunkts der erstmaligen Preisanpassung, des jeweiligen Bezugszeitpunktes der Preisanpassung sowie hinsichtlich der für die Preisanpassung geltenden Preisindizes und deren Gewichtung aufzunehmen.

Leistungsstörungen, Haftung, Versicherung

Die Verantwortlichkeit der Vertragspartner im Falle von Leistungsstörungen ist genau zu bestimmen. Leistungsstörungen können z.B. auftreten, wenn der Auftraggeber die vertragliche Abfallmenge nicht zum vereinbarten Termin bereitstellen kann oder der Auftragnehmer diese nicht

abnehmen kann, weil die vorgesehene Anlage ausfällt, betriebliche Störungen vorliegen oder die Anlage nicht dem Stand der Technik oder den Festlegungen in behördlichen Bescheiden entspricht. In diesem Fall sind Regelungen bezüglich einer Ersatzanlage, der Zwischenlagerung oder bezüglich der Zurücknahme der bereits angelieferten Abfälle und der jeweiligen Kostentragungspflichten zu treffen. Auch für den Fall der Nichteinhaltung von Abfallqualitätsparametern können Regelungen hinsichtlich Zurückweisung und Inhalt bzw. Umfang der Nachweispflicht des jeweiligen Vertragspartners sinnvoll sein.

Vertragsstrafen/Sicherheitsleistung

Zur Absicherung besonders bedeutsamer Leistungen können Vertragsstrafen vereinbart werden. Auch sind ggf. Sicherheitsleistungen des Auftragnehmers sinnvoll, damit der Auftraggeber z.B. bei Vertragsstörungen gegen die Schäden abgesichert ist.

Kündigung, Rücktritt

Zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer eines Entsorgungsvertrages sollten die Bedingungen einer Loslösung vom Vertrag genau bestimmt sein. Hierfür sind vertraglich ordentliche und außerordentliche Kündigungs- und ggf. Rücktrittsrechte vorzusehen. Gründe für eine Kündigung aus wichtigem Grund können mit der Nichteinhaltung von vertraglichen Verpflichtungen, bei Vorliegen höherer Gewalt, bei drohender Insolvenz, bei Veränderung entscheidender gesetzlicher Bestimmungen oder z.B. bei scheiternden Preisanpassungsverhandlungen vorliegen.

3 Vertragsverwaltung und Vertragskontrolle

Nach Vertragsschluss ist die laufende Verwaltung und Vertragskontrolle des Entsorgungsvertrages von Bedeutung. Sinnvoll ist es, innerhalb des Unternehmens nach Vertragsschluss eine Art Checkliste mit den Vertragspflichten und den zu beachtenden Fristen (z.B. Meldepflichten, Fristen für Optionen, Verlängerungen, Kündigungen) zu erstellen und die verantwortlichen Abteilungen oder Personen hierfür festzulegen. Soweit dies nicht für den konkreten Vertrag, sondern für sämtliche Entsorgungsverträge erfolgen soll, sind die Vertragsprozesse im Allgemeinen zu definieren und in Prozessbeschreibungen des Unternehmens festzulegen. Oftmals sind bei den Entsorgungsverträgen regelmäßig bestimmte Melde- und Nachweispflichten für die zu übernehmenden oder übernommenen Abfälle durch die Vertragspartner zu erfüllen, die auf ihre Einhaltung zu kontrollieren sind. Treten Vertragsstörungen auf, sind Erfüllungsansprüche, sonstige vertragliche Ansprüche, Kündigungs- und Schadenersatzansprüche und ihre Durchsetzungsmöglichkeiten zu prüfen. Vertraglich können hierzu auch noch Sonderregelungen wie Vertragsstrafen vereinbart sein. Damit sind folgende Überlegungen verbunden: Sind hierfür schriftliche Abmahnungen wegen Pflichtverletzungen zu erteilen? Wie ist mit Erfüllungsverweigerungen umzugehen? Was ist bei Ersatzvornahmen zu beachten etc.? Welche Voraussetzungen müssen gegeben sein, um Vertragsstrafen zu ziehen oder Kündigungsrechte wahrzunehmen etc. Was ist zu beachten, wenn die drohende Insolvenz des Vertragspartners erkennbar wird oder wenn Berichte über Umweltstraftaten im Zusammenhang mit dem Vertragspartner bekannt werden? Im Übrigen

hat der betroffene Vertragspartner seine eigenen Schadensminderungspflichten zu untersuchen (z.B. Durchführung eines Deckungsgeschäftes). Liegt z.B. eine Erfüllungsverweigerung des Vertragspartners vor, berechtigt dies in der Regel den anderen Vertragspartner zur Kündigung aus wichtigem Grund. Allerdings muss diese auch zeitnah im Zusammenhang mit den Vertragsverstößen erfolgen. Auch hier müssen die jeweiligen betroffenen Fachabteilungen mit der Rechtsabteilung eng zusammenarbeiten.

Sind Preisanpassungsregelungen im Entsorgungsvertrag vereinbart, so ist bei einem Preisanpassungsverlangen des Vertragspartners zu prüfen, ob die vertraglichen Fristen hierfür eingehalten, die vereinbarten Indizes richtig berechnet, die geforderten kalkulatorischen Nachweise eingereicht wurden und auf welchen Bezugsstermin sich die Preisanpassung bezieht. Aber auch eigene Preisanpassungsrechte sind regelmäßig zu kontrollieren. Soweit keine Preisanpassungsrechte vereinbart wurden, sind Preisanpassungsbegehren des Auftragnehmers grundsätzlich unzulässig, da diese vergaberechtlich relevante Preisänderungen darstellen, die zu einer Neuausschreibung führen müssen.

Oftmals wechselt der Auftragnehmer eines langfristigen Entsorgungsvertrages die vertraglich vereinbarten Anlagen bzw. Subunternehmer aus. Vertraglich wird sich der Auftraggeber der Entsorgung in der Regel für solche Fälle ein Zustimmungsrecht eingeräumt haben. Hier sind die rechtzeitige Anzeige und die Eignung der benannten neuen Anlage anhand von Nachweisen über die Zulässigkeit der Entsorgung des vertragsgegenständlichen Abfalls zu untersuchen. Ggf. sind durch den Auftraggeber Unterlagen und Nachweise nachzufordern, um die Eignung der Anlage zu überprüfen. Ist die Zulässigkeit der ordnungsgemäßen Verwertung nicht nachgewiesen, kann der Auftraggeber die Zustimmung verweigern. Wird eine Anlage gewechselt, ohne dass die Zustimmung des Auftraggebers eingeholt wurde, wird dies in der Regel eine Vertragsverletzung darstellen, die entweder zu einer Abmahnung oder zur Ziehung einer Vertragsstrafe berechtigt.

Während des laufenden Vertragsverhältnisses können auch Unternehmensänderungen auf Seiten eines Vertragspartners auftreten, die Auswirkungen auf den Entsorgungsvertrag haben. Z.B. kann der Vertragspartner seine Identität wechseln, weil er umfirmiert. Oder der Vertragspartner fordert den Eintritt eines anderen Entsorgungspartners in den Vertrag. Hier muss die Gleichwertigkeit des „neuen Vertragspartners“ durch den anderen Vertragspartner geprüft werden. Ggf. sollten bei Zweifeln Patronatserklärungen oder Mithaftungsregelungen des bisherigen Vertragspartners gefordert werden.

4 Erfahrungen aus Entsorgungsverträgen

Treten Meinungsverschiedenheiten, Unklarheiten, Leistungsstörungen oder Rechtsstreitigkeiten bei Vertragspartnern während der Vertragslaufzeit auf, bedeutet Vertragsmanagement auch, dass die Ursachen bei zukünftig zu schließenden Entsorgungsverträgen abgestellt werden. Insoweit ist es ein wichtiger Teil des Vertragsmanagements in einem Unternehmen, dass die Erfahrungen

aus einem Entsorgungsvertrag so aufbereitet und dokumentiert werden, dass in den nächsten einschlägigen Verträgen die Risiken von Unklarheiten, Regelungslücken, Streitigkeiten etc. ausgeräumt sind.

5 Zusammenfassung

Vertragsmanagement in Bezug auf einen Entsorgungsvertrag beginnt mit der Vertragsanbahnung und endet mit der Vertragslaufzeit bzw. der Erfüllung sämtlicher Ansprüche aus einem Vertrag, letztendlich aber mit der Auswertung und Ergänzung bzw. Optimierung der Vertragsbestimmungen auf Grund der mit dem Entsorgungsvertrag gemachten Erfahrungen. Es muss innerbetrieblich sichergestellt werden, dass die Personen, die den Vertrag verhandeln und die, die ihn praktisch umsetzen, eng zusammenarbeiten und sich auch gegenseitig zugunsten einer optimalen Vertragsgestaltung über alle relevanten Punkte im Vorfeld eines Vertrages und während des laufenden Vertragsverhältnisses informieren. Da in einem großen Unternehmen wie der Berliner Stadtreinigung viele Abteilungen involviert sind, bedeutet Vertragsmanagement zugunsten einer optimalen Vertragsgestaltung von Entsorgungsverträgen auch, dass das Know-how der jeweiligen Fachabteilung so optimal wie möglich durch das Vertragsmanagement als Informationsmanagement bei Anbahnung, Abwicklung, Dokumentation und Nachbereitung umgesetzt wird.

Marc Reinhold

Erfolgreich eingeführt: EDV-gestütztes Vertragsmanagement zur Optimierung des Vertragswesens

1 Wozu ein EDV-gestütztes Vertragsmanagement?

Das Wissen um das Risiko, in Folge eines Organisationsverschuldens in der Haftung zu sein, steigert für die Führungskräfte kommunaler wie privater Unternehmen die Bedeutung einer rechtssicheren Organisation. Die Leitungsebene hat für ihr Unternehmen Regelungen zu treffen, die sicherstellen, dass stets die richtige qualifizierte Person die ihr übertragenen Aufgaben, in die sie korrekt eingewiesen wurde, ordnungsgemäß durchführt. Selbstverständlich ist die Leitungsebene auch in der Pflicht, die Einhaltung dieser Regelungen zu überwachen. Selektions-, Anweisungs-, Durchführungs- und Überwachungsverschulden gilt es so weit als möglich zu vermeiden.

Das Vertragsmanagement, d.h. die systematische Erfassung neuer sowie die kontinuierliche Pflege der bestehenden Verträge, ist ein wesentlicher Bestandteil einer rechtssicheren Organisation. Szenarien für ein Organisationsverschulden, die mit einem gut funktionierenden Vertragsmanagement hätten verhindert werden können, sind beispielsweise

- ein Winterdienstunfall mit Schaden an Dritten infolge nicht vertragsgemäßer Leistungserbringung durch eigenes Personal (Durchführungs-, Selektions-, Anweisungs-, Überwachungsverschulden),
- ein Umweltschaden, der daraus resultiert, dass ein Drittbeauftragter seine vertraglich vereinbarte Wartungs- und/oder Prüfleistung an einer Anlage nicht erfüllt (Selektions-, Anweisungs-, Überwachungsverschulden) oder
- wegen Verstoßes gegen das Vergaberecht ggf. eine Anklage wegen Verdachts der Vorteilsnahme, weil nach Vertragsablauf die gegenseitig vertraglich zugesicherten Leistungen trotz geeigneter Konkurrenz weiterhin erbracht werden, und damit das vorgeschriebene Verfahren einer öffentlichen Vergabe umgangen wird (Durchführungs-, Selektions-, Überwachungsverschulden).

Neben dem rechtlichen Aspekt hat ein effektives Vertragsmanagement aber auch den Sinn, etwaige wirtschaftliche Vorteile wie Skonti oder Preis-/Mengenanpassungen aus der Wahrung einer Vertragsfrist zu nutzen bzw. Nachteile wie Vertragsstrafen, die aus einer Nichteinhaltung erwachsen können, abzuwenden. Das Vorhandensein von Risiken und Chancen macht deutlich, dass ein standardisiertes Vertragswesen immer auch Teil des Risikomanagements in einem Unternehmen ist.

Die Erfassung und Pflege von Verträgen im Rahmen eines Vertragsmanagements kann prinzipiell mit Hilfe eines Aktenarchivs erfolgen. Effizienter gelingt dies mit Unterstützung einer eigens hierfür konzipierten Software. Die Anwendung einer Datenbank ermöglicht den permanenten Zugriff auf die aktuelle Vertragssituation für alle hierzu Berechtigten. Bei gleichzeitiger Erhöhung der Sicherheit durch weitestgehenden Ausschluss von Fehlerquellen wie etwa versehentlich die Verwendung eines alten Vertragsstandes kann der zeitliche Aufwand für das Vertragsmanagement damit erheblich reduziert werden.

Ein kommunales Entsorgungsunternehmen aus Nordrhein-Westfalen hat jüngst sein Vertragswesen auf EDV-Basis neu ausgerichtet. Zum Einsatz kam die Software MaKs (MaßnahmenKatasterSystem), welche von der uve GmbH für Managementberatung zur Aufrechterhaltung einer rechtssicheren Organisation entwickelt wurde. Die uve durfte das Unternehmen bei der Umsetzung begleiten. Der Projektablauf ist im Folgenden dargestellt.

2 Wie wurde im Projekt vorgegangen?

Im Rahmen einer Bestandsaufnahme wurde von der uve die Organisationsstruktur des Unternehmens aufgenommen, um diese über die Stammdaten im EDV-System abbilden zu können.

Gemeinsam mit den im Unternehmen zuständigen Personen wurde abgesprochen, welche Verträge im Rahmen des Vertragsmanagements erfasst werden sollen. Seitens des Unternehmens wurde sodann eine Auswahl von 10 repräsentativen Verträgen getroffen, die von den Beratern der uve exemplarisch einzupflegen waren. Unter den ausgewählten Verträgen befanden sich Entsorgungs-, Liefer-, Kauf-, Versicherungs- und Wartungsverträge unterschiedlichsten Umfangs.

Nach dem Einpflegen der Stammdaten und der ausgewählten Verträge wurde die vorbereitete Software MaKs im Unternehmen installiert.

Die Anwender und potenziellen Nutzer der Software im Unternehmen wurden mittels betriebsbezogener Übungen im Umgang mit MaKs geschult. Anwender sind jene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, welche aktiv Daten sowie Dokumente in die Software einpflegen und verändern dürfen. Nutzer hingegen greifen auf MaKs zu, um bestimmte Informationen abzurufen, ohne die Daten und Dokumente zu verändern. Ziel der Schulung war es u.a., die Anwender in die Lage zu versetzen, anhand einer schriftlichen Anleitung die übrigen der insgesamt ca. 250 relevanten Verträge selbst im System erfassen zu können.

Die Gesamtlaufzeit des Projektes betrug acht Wochen.

3 Was ist beim Einsatz der Software grundsätzlich zu beachten?

Neben dem Modul Verträge umfasst die Software MaKs acht weitere Module: Genehmigungen, Qualifikationen (Unterweisungen, Schulungen, arbeitsmedizinische Untersuchungen, Berechtigungen), Rechtsregister, Arbeitsmittel, Gefahrstoffkataster, Gefährdungsbeurteilungen, Betriebsanweisungen und Managementhandbuch. Mit MaKs lassen sich somit die betrieblichen und behördlichen Anforderungen hinsichtlich Vertragspflege, Rechtskonformität, Qualitätssicherung, Umweltschutz und Arbeitssicherheit systematisch erfassen und überwachen. Mit der Erinnerungsfunktion von MaKs wird die Terminverfolgung sichergestellt.

Die Anzahl der Anwender und Nutzer ist nicht limitiert. Für den Einsatz von MaKs sind auch keine zusätzlichen Lizenzen zu erwerben. Dies ermöglicht, dass eine unbegrenzte Anzahl von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit unterschiedlichen Rechten auf die Datenbank zurückgreifen und sie als Arbeitshilfe im betrieblichen Alltag nutzen kann.

Im Modul Verträge erfolgt die Erfassung der im Unternehmen vorhandenen Verträge sowie der darin enthaltenen wesentlichen Rechte und Pflichten. Abgebildet werden Vertragsgrunddaten wie Vertragsnummer, Vertragsgegenstand, Vertragspartner, Ausstellungsdatum bzw. Datum des Inkrafttretens, Gerichtsstand.

Neben einer Kurzdarstellung des Vertragsinhaltes können weitere Informationen zum betreffenden Vertrag hinterlegt werden:

- Zuordnung zu einem Standort
- Zuständige Organisationseinheit
- Zuständige/r Mitarbeiter/in sowie weitere Mitwirkende
- Ereignisse mit Bedeutung für den Vertragsverlauf (Vertragshistorie)
- Mitgeltende Dokumente

Die Vertragskonditionen können als Gestaltungsrechte frei definiert werden. Hier sind insbesondere zu nennen:

- Leistungen
- Laufzeit und Laufzeitverlängerung
- Kündigungsfristen und Kündigungsgründe
- Mengenkontingente
- Preis/Vergütung, sowie Preisanpassung und Zahlungskonditionen
- Haftung/Freistellung
- Vertragsstrafen bei Leistungs-/Zeitverzug und Sicherheitsleistungen
- Einbindung Unterauftragnehmer/Arbeitsgemeinschaften
- Ergänzungsvereinbarungen zu einem Muttervertrag

Das Modul Verträge bietet darüberhinaus die Möglichkeit, Teile des Vertragsinhalts oder sogar den Gesamtinhalt in die Software zu übernehmen, um deren Suchmöglichkeiten auf den Volltext auszuweiten.

4 Wie wurden die Verträge in der Software erfasst?

4.1 Aufnahmen der Stammdaten

Um mit der Software Maks zu arbeiten, bedarf es bestimmter Stammdaten des Unternehmens, die unter „Administration“ eingestellt werden.

Mitarbeiterdaten

Alle Bereiche | Alle Sachgebiete

Name *
Nachname *
Geschlecht Wähle ein G
Geburtsdatum * 22.07.2008
Funktion *
Personalnummer *
Stellenummer
Einstellungsdatum * 22.07.2008
Beschäftigungsverh.

Allgemeine Angaben | Weitere Angaben | Stellenbeschreibung | Beauftragtenfunktion

Abteilung
Eingangsqualifikation
Dienstaussweisnummer
Vom 22.07.2008
Zusatzqualifikation:
E-Mail Adresse

Arbeitszeit
 Vollzeit **Teilzeit** **WAS**

Altersteilzeit
 Altersteilzeit **Von** 22.07.2008 **Bis** 22.07.2008 **Freigestellt ab** 22.07.2008

Speichern **Abbrechen**

Abbildung 1: Formular zur Eingabe der Mitarbeiterdaten

Im ersten Schritt wurden die Unternehmensbereiche und die dazugehörigen Sachgebiete im jeweiligen Untermodul des Systems hinterlegt. Die Bereiche und Sachgebiete können vom Administrator geändert, gelöscht und ergänzt werden. Nachdem die Organisationsstruktur in MaKS eingepflegt worden war, wurden anschließend die Mitarbeiter im entsprechenden Untermodul mit ihren Benutzerrechten angelegt. Mitarbeiterdaten können vom Administrator neu angelegt, geändert und gelöscht werden. Abbildung 1 zeigt das Formular zur Eingabe der Mitarbeiterdaten. Rot markierte Felder sind Pflichtfelder, die in jedem Fall ausgefüllt werden mussten.

Damit sich Benutzer im System MaKS anmelden können, mussten sie im Untermodul „Benutzer“ mit Benutzername, Passwort und Benutzerrechten angelegt werden. Abbildung 2 zeigt das Formular zum Anlegen eines Benutzers.

Modul	Lesen	Schreiben	Löschen	Drucken	Exportieren	Einstellungen
Vertrag	X	X	X	X		[Redacted]
Vertrag	X	X		X		[Redacted]
Vertrag	X	X	X	X	X	[Redacted]

Abbildung 2: Formular zum Anlegen eines Benutzers

Abbildung 3: Formular zur Vergabe der Benutzerrechte

Neue oder ergänzende Benutzerrechte werden durch das Markieren des gewünschten Mitarbeiters und durch das Anklicken von „Ändern“ bzw. „Neu“ hinzugefügt. Nach Öffnen des Fensters erscheinen die entsprechenden Felder für das Vergeben der Benutzerrechte. Abbildung 3 zeigt das Formular für die Vergabe der Benutzerrechte. Die Rechte Lesen, Schreiben/Ändern, Löschen, Drucken und Exportieren sind für jeden Benutzer individuell zusammenzustellen. Je nach Sachgebiet kann das Benutzerrecht für ein und dieselbe Person unterschiedlich sein. Durch Betätigen der Schaltfläche „Hinzufügen“ wurden die Rechte für den jeweiligen Mitarbeiter vergeben und anschließend vom System in einer Matrix angezeigt. Das Textfeld „Info“ bietet die Möglichkeit, einen Kommentar festzuhalten, so dass - wie in Abbildung 4 dargestellt - auf der Benutzeroberfläche „Benutzer“ sofort die entsprechenden Rechte zu jedem Mitarbeiter ersichtlich sind.



Abbildung 4: Benutzerinfo

Alle Prozesse, die in MaKS ausgeführt werden, sind in der Historie nachvollziehbar. Hier erfolgt eine Protokollierung der eingetragenen Daten. Die Prozesse können vom Administrator über den Button „History“ differenziert nach Neu, Ändern, Löschen für einen von ihm zeitlich festgelegten Rahmen betrachtet werden.

4.2 Erfassen der Verträge

Nach Aufnahme der Stammdaten unter „Administration“ wurden nun im Modul Verträge die Inhalte bzw. Bestandteile der 10 ausgewählten Verträge aufgenommen. Abbildung 5 zeigt die Startseite für das Modul Verträge.



Abbildung 5 Startseite zum Modul Verträge

Neue Verträge sind über den Button „Neu“ einzupflegen. Abbildung 6 zeigt das Formular zur Erfassung eines neuen Vertrages.

Neuer Vertrag

Vertragsdaten

Sachgebiet *

Vertrag *

Vertragsdatum * Inaktiv:

Vertragspartner *

Inhalt *

Verantwortlicher

Betrifft

Maßnahmen/Aufgaben

Maßnahme	Verantwortlicher	Datum	Erledigt	Nachweis

Abbildung 6: Formular zur Erfassung eines neuen Vertrages

Die mit roten Sternchen markierten Felder sind wiederum Pflichtfelder, die unbedingt ausgefüllt werden mussten. Im Textfeld „Inhalt“ wurde nun der Vertragsgegenstand beschrieben und wesentliche Passagen des zuvor gescannten Vertragstextes z.B. zur Haftung eingefügt. Im Feld „Verantwortlicher“ wurde der Name der Person eingetragen, die für die Pflege dieses Vertrages zuständig ist. Zusätzliche Ansprechpartner oder weitere mittelbar wie unmittelbar in den Vertrag eingebundene Personen wurden im Textfeld „Betrifft“ namentlich aufgenommen.

Nachdem alle Felder ausgefüllt waren, wurde der Vertrag durch das Klicken von „Speichern“ in MaKs eingeordnet. Sobald Verträge in MaKs eingegeben sind, können diese je nach Benutzer-

recht geändert, gelöscht, gedruckt oder nach Excel exportiert werden. Diese Aktionen werden in der Historie unter Administration festgehalten.

Wenn ein Vertrag ausgelaufen ist oder vorzeitig beendet wurde, sollte man diesen nicht sofort löschen, sondern im Untermodul Vertrag durch Markieren des Vertrages und Klicken auf „Ändern“ diesen auf „Inaktiv“ setzen. Der Vertrag bleibt auf diese Weise im System, im Betriebsalltag kann man sich aber auf die aktiven Verträge konzentrieren.

4.3 Festlegen der Gestaltungsrechte

Im Untermodul Gestaltungsrechte wurden für jeden ausgewählten Vertrag die wesentlichen Vertragsgegenstände wie Laufzeit, Vergütung oder Kündigung als eigenes Gestaltungsrecht gesondert eingetragen. Für jedes Gestaltungsrecht konnten beliebig viele Termine und Maßnahmen als Prüfungen angelegt werden. Über die Gestaltungsrechte konnte zudem die komplexe Struktur eines Muttervertrages mit mehreren Ergänzungsvereinbarungen abgebildet werden. Der Text der Ergänzungsvereinbarung ersetzte bzw. ergänzte die entsprechende Passage im Muttervertrag, so dass beim Aufrufen des Vertrages im System unmittelbar die aktuell gültige Formulierung erscheint. Gleichwohl sind Muttervertrag und Ergänzungsvereinbarungen archiviert und über „History“ verfügbar. Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die Zusammenhänge zwischen Ergänzungen und Muttervertrag.

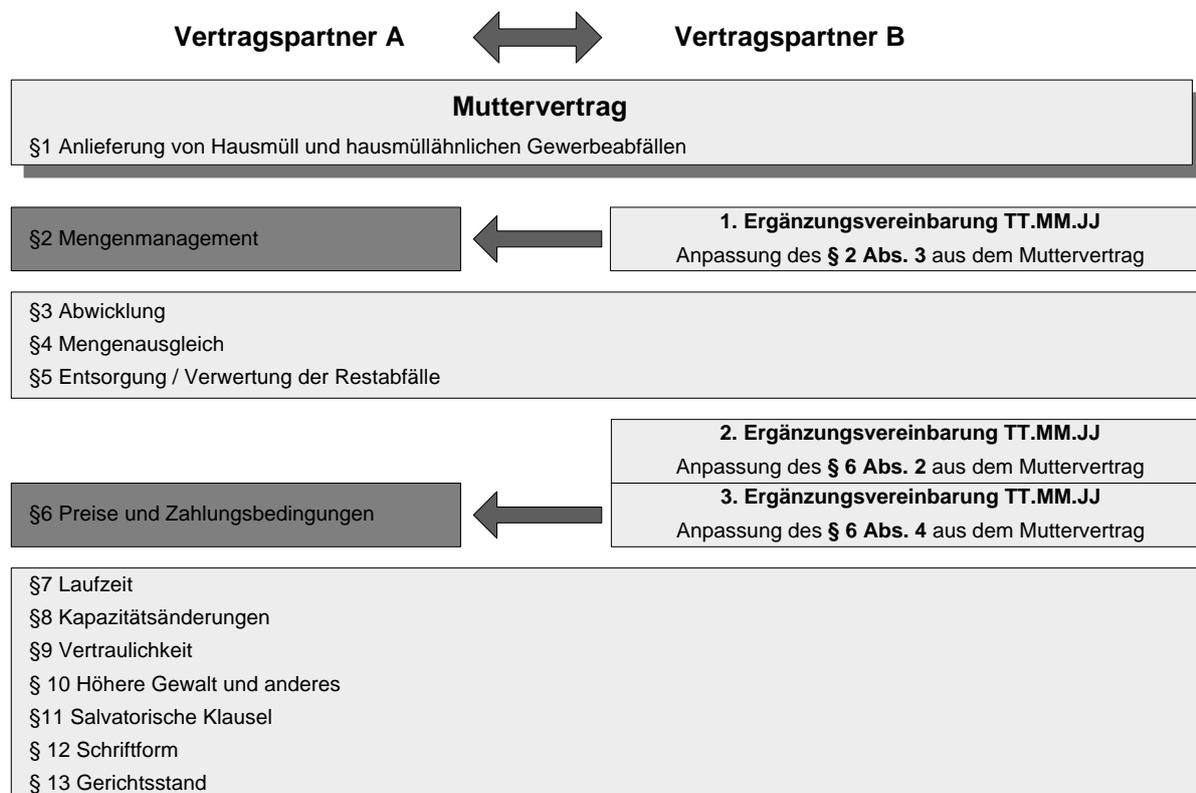


Abbildung 7: Zusammenhang zwischen Muttervertrag und Ergänzungsvereinbarungen

Abbildung 8 zeigt das Formular zur Festlegung eines Gestaltungsrechtes im gleichnamigen Untermodul.

Gestaltungsrechte neu

Daten für Gestaltungsrechte

Sachgebiet: (GF) Geschäftsführung

Vertrag: [Redacted] : Darlehensvertrag

Kurzbezeichnung: *

Inhalt: *

verantwortlich: *

Durchführung: *

Maßnahmen/Aufgaben

Einsicht | Neu | Ändern | Löschen

Speichern | Prüfungen anzeigen | Prüfung anlegen | Abbrechen

Abbildung 8: Formular zur Festlegung eines Gestaltungsrechtes

Über die Auswahlfelder Bereich, Sachgebiet und Verträge kann man sich die Gestaltungsrechte zum gewünschten Vertrag anzeigen lassen, so dass ein qualifizierter Überblick gewährleistet ist.

4.4 Anlegen von Prüfungen

Das Untermodul Prüfung ist der ausschlagende Bestandteil im Modul Verträge. Hier werden Termine, Fristen und Maßnahmen festgehalten. Hierzu wurde im Untermodul Prüfung das Gestaltungsrecht angeklickt, für das eine Prüfung angelegt werden sollte. Es öffnete sich dann jeweils das in Abbildung 9 gezeigte Formular.

Abbildung 9 Formular zur Anlegung von Prüfungen

Die Felder Intervall (Monate) sowie die Felder letzter und nächster Termin geben die Zeit für das Erledigen der Prüfungen an. Sobald ein Intervall im Textfeld hinterlegt wird, errechnet MaKs das Prüfungsdatum automatisch. Wenn die Zeit der Prüfung abgelaufen ist, nutzt MaKs das Intervall und legt einen neuen Termin für die nächste Prüfung fest.

Man kann jederzeit das Intervall frei lassen und selbständig ein Prüfungsdatum einsetzen. Sowie das Formular ausgefüllt und gespeichert wurde, erscheint in der Matrix das Prüfungsdatum in einer bestimmten Farbe:

- Grün bedeutet, dass der Termin mehr als 30 Kalendertage in der Zukunft liegt.
- Orange heißt, der Termin liegt zwischen dem Fälligkeitsdatum und bis zu 30 Kalendertagen in der Zukunft.
- Bei Rot ist die Fälligkeit des Untersuchungstermins überschritten.

Der Button „Termine“ präsentiert dem Benutzer die zehn aktuellsten offenen Prüfungen. Hierdurch erhält der Benutzer einen chronologischen Überblick über die Handlungsfelder, die im Zusammenhang mit den Verträgen des Unternehmens besonders dringlich sind.

Mit der Anlage der Prüfungen für die Gestaltungsrechte der 10 ausgewählten Verträge war das System für den Einsatz im Betriebsalltag vorbereitet. Nach Installation im Unternehmen stand das EDV-gestützte Vertragsmanagement nun Anwendern wie Nutzern als wertvolles Hilfsmittel zur Verfügung.

5 Was bringt die EDV-Unterstützung für das Unternehmen?

Es gibt gute Argumente für kommunale wie für private Unternehmen, zur Optimierung ihres Vertragswesens eine spezielle Software einzusetzen. Das EDV-System gewährt die standardisierte Aufnahme sämtlicher relevanter Verträge und schafft damit einen Gesamtüberblick über die Verträge sowie zu jedem Vertrag über die Vertragsinhalte, Laufzeiten und Termine.

Über die Gestaltungsrechte besteht die Möglichkeit, die spezifischen Schwerpunkte der Verträge gesondert herauszustellen, um für diese Termine und Maßnahmen anzulegen. Durch das Anlegen von Prüfungen werden gegenwärtige, künftige und versäumte Termine vermerkt. Mit der Erinnerungsfunktion von MaKs entgeht dem Unternehmen kein Termin. Das Unternehmen ist in der Lage, rechtzeitig und angemessen zu handeln.

In allen Untermodulen der Software funktioniert das gleiche Prinzip der Handhabung beim Einsehen, Ändern, Löschen und Drucken. Die Verfügbarkeit dieser Funktionen hängt von den für jeden Anwender und Nutzer individuell festlegbaren Benutzerrechten ab. Die Benutzerrechte einer Person können je nach Sachgebiet variieren. Sämtliche den Stand aktualisierenden Prozesse wie Neu, Ändern und Löschen werden automatisch im System protokolliert und können vom Administrator über „History“ für einen von ihm gewählten Zeitraum betrachtet werden.

Die Vorteile eines EDV-gestützten Vertragsmanagements sind in Abbildung 10 zusammengefasst.

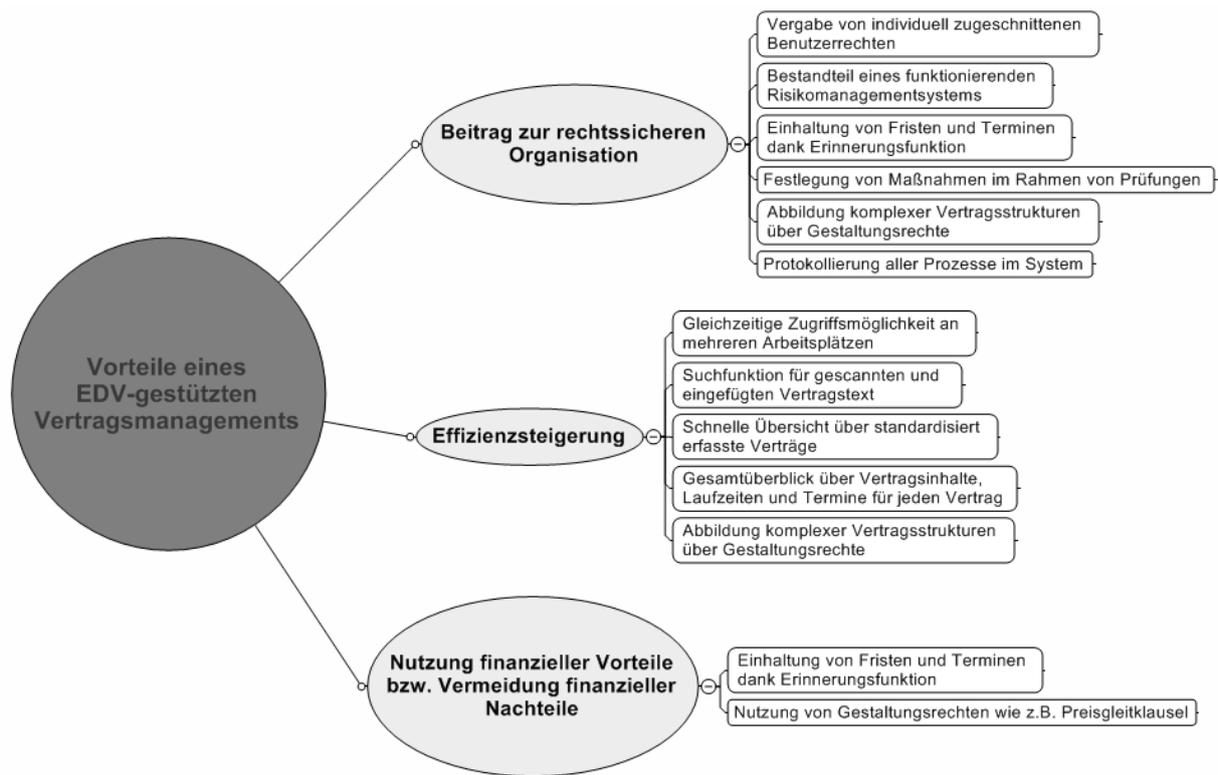


Abbildung 10: Vorteile eines EDV-gestützten Vertragsmanagements im Überblick

Abschließend kann festgehalten werden, dass rechtliche, ökonomische und die Effizienz betreffende Gründe in jedem Fall die Anschaffungskosten und den zeitlichen Aufwand zur Einführung eines EDV-gestützten Vertragsmanagements rechtfertigen.

Christian Grosenick, Beatrice Oberhof

Zielvereinbarungen für die kaufmännische Verwaltung von kommunalen Betrieben: Grundlagen, Praxisbeispiele und Hinweise zum Einführungsprozess

1 Einleitung

Zielvereinbarungen stellen ein potentiell sehr wirkungsvolles Steuerungs- und Führungsinstrument dar, das nicht nur in der Privatwirtschaft, sondern zunehmend auch in kommunalen Betrieben und Verwaltungen erfolgreich angewandt wird. Gerade im Zusammenhang mit für alle Beschäftigten eingeführten Leistungsentgelten stellen Zielvereinbarungen eine vielversprechende Möglichkeit dar, eine tatsächliche Leistungsorientierung in der Organisation zu verankern, den Beschäftigten ein fundiertes Verständnis der Ziele des Unternehmens zu vermitteln und ein entsprechendes Handeln zu fördern. Oftmals wird jedoch der Aufwand für die Einführung von Zielvereinbarungen unterschätzt und Fehler in der Ausgestaltung führen dazu, dass das Potential des Instruments nicht voll genutzt wird oder sich sogar negative Effekte ergeben.

Im vorliegenden Beitrag wird zunächst dargelegt, welche Überlegungen hinter dem Konzept der Zielvereinbarungen stehen und welcher potentielle Nutzen dem Instrument zu attestieren ist, welche tariflichen Vorgaben zu berücksichtigen sind und wie sich die aktuelle Situation in Bezug auf den Einsatz von Personalsteuerungs- und Anreizinstrumenten bei kommunalen Abfallwirtschaftsbetrieben darstellt (Abschnitt 2). Anschließend wird auf wesentliche Fallstricke und Erfolgsfaktoren im Prozess der Entwicklung und Implementierung von Zielvereinbarungssystemen eingegangen (Abschnitt 3). Und schließlich werden Beispiele für Zielvereinbarungssysteme im kommunalen Bereich vorgestellt und Varianten der inhaltlichen Ausgestaltung von Zielvereinbarungen im Bereich der kaufmännischen Verwaltung von Abfallwirtschaftsbetrieben (Beispielbereiche Vertrieb, Finanzen/Controlling und Personalmanagement) aufgezeigt.

2 Die Chancen sind erheblich, die Anforderungen auch: Die unternehmensweite Einführung von Zielvereinbarungen als aktuelle Herausforderung für kommunale Betriebe

2.1 Zielvereinbarungen und ihr Potential als Steuerungs- und Führungsinstrument

Ziele definieren zu erreichende Ergebnisse. Sie beziehen sich auf das Wozu des Handelns, ohne das Wie vorzugeben, d. h., es werden lediglich angestrebte künftige Zustände vorgegeben, ohne detaillierte Handlungsanweisungen dazu zu geben, wie diese erreicht werden sollen [1]. Es

lassen sich diverse Arten von Zielen unterscheiden, wobei verschiedene Klassifizierungen gängig sind. So werden Ziele beispielsweise in Leistungsziele, Finanzziele und personenbezogene Ziele eingeteilt oder es werden fachliche Ziele, die Zusammenarbeit betreffende Ziele, Entwicklungsziele und Führungsziele unterschieden [2]. Weit verbreitet ist die Systematik der auf Kaplan und Norton zurückgehenden Balanced Scorecard, nach der üblicherweise in finanzielle Ziele, Kundenziele, interne Prozessziele sowie Mitarbeiter-, Potential- bzw. Wachstumsziele differenziert wird [3].

Im Hinblick auf Zielvereinbarungen ist es wesentlich, dass die Ziele so konkret formuliert sind, dass im Nachhinein für alle Beteiligten eindeutig festzustellen ist, ob, wann und inwieweit die Ziele erreicht wurden. Darüber hinaus ist der Prozess der Zielfindung von oben nach unten entscheidend. Hierbei werden ausgehend von der Unternehmensphilosophie und den Gesamtzielen des Unternehmens zunächst Ziele für die einzelnen Geschäftsbereiche vereinbart, an denen sich wiederum die Ziele der Abteilungen sowie der einzelnen Teams bzw. Mitarbeiter orientieren [4].

Zielvereinbarungen sind nach der allgemein üblichen Definition verbindliche Absprachen zwischen zwei hierarchischen Ebenen in einer Organisation, die für einen festgelegten Zeitraum zu erbringende Leistungen, deren Qualität und Menge, die hierzu erforderlichen Ressourcen (Budget, Personal) sowie Art und Inhalt des Informationsaustausches festlegen. Durch den Einsatz von Zielvereinbarungen soll der Steuerungs- und Führungsprozess dahingehend verändert werden, dass nicht mehr die input- und prozessorientierte Detailsteuerung über Einzelanweisungen, sondern eine ergebnisorientierte Globalsteuerung vorherrscht [5].

Welchen *Nutzen* man sich von einer solchen Veränderung verspricht, stellt z. B. das Bundesministerium des Innern in seinen Praxisempfehlungen für die Erstellung und den Abschluss von Zielvereinbarungen sehr deutlich heraus: „Zielvereinbarungen sollen die Führungskultur und das Führungsverhalten weiterentwickeln und eine stärker an Zielen und Ergebnissen orientierte Arbeitsweise unterstützen. Sie dienen der Leistungssteigerung sowie der Erhöhung von Arbeitszufriedenheit und Motivation der Beteiligten durch die partnerschaftliche Vereinbarung der zu erreichenden Ziele. Ein vereinbarungsorientiertes Führungsmodell konzentriert sich darauf, einen Auftrag für den Mitarbeiter bezüglich der erwarteten und zu kontrollierenden Ergebnisse möglichst klar und präzise zu definieren. Durch den Austausch von Argumenten, in die Fachwissen und Erfahrungen einfließen, soll ein zu erreichendes Ergebnis vereinbart werden, mit dem sich beide Seiten identifizieren können. Die Möglichkeiten größerer Eigenverantwortung, Selbständigkeit und Entscheidungsspielräume stimulieren das engagierte Arbeiten zur Erreichung der vereinbarten Ziele.“ [6]

Wie aus diesen Ausführungen abzuleiten ist, erbringt der Einsatz von Zielvereinbarungen im Idealfall sowohl einen Nutzen für das Unternehmen bzw. die Verwaltung, als auch für die Führungskraft und den Mitarbeiter. Im Einzelnen lassen sich folgende Vorteile ausmachen [7]:

Vorteile für das Unternehmen

- Durch die Verpflichtung auf konkrete Ziele kann eine hohe Zielorientierung aller Beschäftigten sichergestellt werden. Die Identifikation der Mitarbeiter mit den Unternehmenszielen wird gefördert.
- Das Potential der Mitarbeiter und deren Ideen zur Lösung von Problemen werden voll genutzt, wodurch auch die Innovativität des Unternehmens gesteigert werden kann.
- Durch die Übertragung größerer Eigenverantwortung und die Partizipation am Zielbildungsprozess wird die Motivation der Mitarbeiter gefördert.
- Die Vereinbarung konkreter Ziele mit Angaben zum erwarteten Ausmaß der Zielerreichung bildet einen Ansporn zur Leistungssteigerung für die Mitarbeiter. Insbesondere die Realisierung von Sonderprojekten mit klaren zeitlichen, quantitativen und qualitativen Vorgaben kann mit Hilfe von Zielvereinbarungen vorangetrieben werden.

Vorteile für die Führungskräfte

- Durch die Steuerung über Ziele und die Reduzierung der Detailsteuerung durch Arbeitsanweisungen etc. werden die Kapazitäten für die strategische Steuerung erweitert bzw. wird eine Konzentration auf das Wesentliche ermöglicht.
- Durch die stärkere Übertragung von Verantwortung auf die Mitarbeiter wird der Kontrollaufwand reduziert.
- Der partizipative Prozess der Vereinbarung von Zielen sowie die Institutionalisierung der Kommunikation der Zielerreichung und deren Verknüpfung mit monetären Anreizen ermöglichen eine gezielte Förderung der Entwicklung der Mitarbeiter, eine Förderung der Motivation und eine Verbesserung der Leistungen.

Vorteile für die Mitarbeiter

- Es entsteht die Möglichkeit, aktiv die Ziele und damit den Inhalt der Tätigkeit und den Beurteilungsmaßstab mitzubestimmen.
- Es entsteht ein größerer Handlungsspielraum im Arbeitsalltag. Kontrolle wird reduziert und ein eigenverantwortliches Arbeiten ermöglicht. Damit ergeben sich stärkere Möglichkeiten, sich durch gute Leistungen auszuzeichnen.
- Klar definierte Ziele machen deutlich, welche Erwartungen die Vorgesetzten an die Arbeit stellen. Verantwortungsbereiche und Tätigkeitsschwerpunkte werden klar ersichtlich.
- In Zielerreichungsgesprächen werden konstruktive Feedback-Informationen von Seiten der Vorgesetzten geliefert, aus denen hervorgeht, wie Leistungen eingeschätzt werden und welche Verbesserungsmöglichkeiten bestehen.

Analytisch lassen sich die folgenden *Funktionen von Zielvereinbarungen* unterscheiden [8]:

1. *Steuerungsfunktion:* Es werden Sollvorstellungen formuliert und kommuniziert, ohne allerdings die zu deren Erreichung notwendigen Entscheidungen, Handlungen und Arbeitsschritte im Einzelnen vorzugeben.
2. *Koordinationsfunktion:* Zielvereinbarungen erleichtern die Koordination und vermeiden Doppelarbeit und Reibungsverluste.
3. *Führungsfunktion:* Zielvereinbarungen verändern die Zusammenarbeit zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern, indem sie größere Freiräume bei der Gestaltung von Arbeitsprozessen und dem Einsatz von Ressourcen einräumen.
4. *Vergleichsfunktion:* Zielvereinbarungen ermöglichen Soll-Ist-Vergleiche und damit eine Bewertung der erzielten Ergebnisse. Dies gibt allen Beteiligten eine größere Sicherheit und Transparenz hinsichtlich der bestehenden Erwartungen.
5. *Motivationsfunktion:* Zielvereinbarungen motivieren, da Ziele gemeinsam vereinbart werden und den Beschäftigten Entscheidungs- und Handlungsfreiheit bei der Aufgabewahrnehmung eingeräumt wird. Eigenverantwortung, Selbständigkeit und Engagement werden gefördert.
6. *Soziale Funktion:* Gemeinsam erarbeitete, besprochene und vereinbarte Ziele stärken Loyalität und Vertrauen im Team.
7. *Personalentwicklungsfunktion:* Durch Zielvereinbarungen zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern können Perspektiven der potentialadäquaten Weiterentwicklung aufgezeigt werden.

Um sicherzustellen, dass Zielvereinbarungen dies tatsächlich leisten bzw. dass Unternehmen, Führungskräfte und Mitarbeiter in den Genuss der oben genannten Vorteile kommen, sind eine sorgfältige Zielentwicklung und -auswahl sowie eine adäquate Formulierung und Operationalisierung der Ziele sehr wichtig.

Bei der *Entwicklung und Auswahl von Zielen* als Gegenstand von Zielvereinbarungen können folgende Leitfragen hilfreich sein [9]:

- Was wurde in der vergangenen Periode angestrebt und erreicht? Was wird bisher vermisst? Was soll erhalten bleiben? Was ist überflüssig?
- Welche Erwartungen haben die Kunden bzw. Adressaten? Welche Anforderungen für das Unternehmen bzw. die Organisationseinheit lassen sich daraus ableiten?
- Wo liegen die wesentlichen Herausforderungen für das Unternehmen bzw. die Organisationseinheit? Welche Defizite lassen sich ausmachen? Was kann getan werden, um diese zu beseitigen?
- Welcher konkrete Veränderungs- bzw. Handlungsbedarf zur Beseitigung der Defizite bzw. Bewältigung der Herausforderungen lässt sich ableiten? Was soll erreicht bzw. bewirkt werden?
- Was kann der Mitarbeiter/das Team zur Bewältigung dieser Herausforderungen beitragen? Was kann der Mitarbeiter/das Team beeinflussen, was nicht?

- Welche Verbesserungen im Verantwortungsbereich des Mitarbeiters/Teams sind vorstellbar? In welchem Ausmaß können Verbesserungen erreicht werden?
- Welcher Aufwand ist mit einem bestimmten Ziel verbunden? Wie stellt sich dieser im Verhältnis zum Nutzen der Erreichung des Ziels dar?

Als Ausgangspunkt für die Zielentwicklung kann auch die bereits angesprochene Unterscheidung verschiedener Zielarten hilfreich sein. Unterscheidungen wie die folgende liefern Ansätze für das Finden geeigneter Ziele als Gegenstand von Zielvereinbarungen.

- Unternehmensziele: Gewinnziele, Kostenziele, Innovationsziele, Unternehmenskulturziele
- Marktziele: Ziele in Bezug auf Marktanteile, Umsatzziele, Imageziele, Kundenzufriedenheitsziele
- produktbezogene Ziele: Preisziele, Qualitätsziele, produktbezogene Innovationsziele
- Leistungsziele: mengen- und zeitbezogene Ziele
- mitarbeiter- bzw. personenbezogene Ziele: Qualifikationsziele, Entwicklungsziele, auf Führungsqualität und Arbeitsklima bezogene Ziele, Ziele in Bezug auf Fluktuation und Fehlzeiten, Verhaltensweisen und persönliche Fähigkeiten

Unabdingbare Voraussetzung für den Erfolg von Zielvereinbarungen ist eine adäquate *Zielformulierung und -operationalisierung*. Mindestens die folgenden Aspekte sollten im Rahmen von Zielvereinbarungen eindeutig geklärt werden [10]:

1. Ist-Stand: Wie stellt sich der Status Quo in Bezug auf die für die Zielinhalte relevanten Aspekte dar?
2. Bedarf an Neugestaltung: Was soll geändert werden? Welche Ziele sind anzustreben? Bei Vereinbarung mehrerer Ziele: Welche Priorität kommt welchem Ziel zu?
3. Zielobjekt/Zielinhalt: Was bzw. welches Ergebnis soll erreicht werden? Wie stellt sich der Soll-Zustand dar?
4. Zielerreichungsgrad/Zielausmaß: Wie viel soll erreicht werden? Welcher Leistungsumfang, welches Ausmaß der Zielerfüllung, welche Wirkung, welche Standards in quantitativer und qualitativer Hinsicht werden angestrebt?
5. Zielmaßstab: Woran soll der Grad der Zielerreichung gemessen werden? Welche Messkriterien, Bewertungsmaßstäbe, Kennzahlen werden angewandt?
6. zeitlicher Bezug: Bis wann sollen die Ziele erreicht werden? Bis wann sollen Zwischenergebnisse erreicht werden? Welche Etappen bzw. Meilensteine, welche Berichts- und Informationspflichten, welche zwischenzeitlichen Maßnahmen und Termine zur Fortschrittskontrolle bzw. zur Abstimmung über Zwischenergebnisse werden angesetzt?
7. Ressourcen: Welche Mittel (Budgets, Sachmittel, personelle Kapazitäten) werden zur Ermöglichung der Zielerfüllung benötigt und bereitgestellt? Welche unterstützenden Maßnahmen, Zuarbeiten etc. werden vereinbart?

8. Auswertung der Zielerreichung/Feedback: Auf welche Weise wird der Grad der Zielerreichung festgestellt und kommuniziert? Welche Auswirkungen (z. B. in Bezug auf die Prämienbemessung, Folgeziele etc.) ziehen verschiedene Zielerreichungsgrade nach sich?

2.2 Tarifliche Anforderungen im Zusammenhang mit dem Einsatz von Zielvereinbarungen als Grundlage der Bemessung von Leistungsentgelten

Kommunale Betriebe, die Zielvereinbarungen flächendeckend einführen und mit den seit 2007 zu gewährenden Leistungsentgelten verknüpfen möchten, müssen sich hierbei an den tariflichen Maßgaben orientieren. Ausschlaggebend ist dabei in den meisten Fällen der TVöD. Spartentarifverträge wie der für Versorgungsunternehmen geltende TV-V beinhalten ähnliche Regelungen wie dieser.

In § 18 (VKA) TVöD wird ausgeführt, dass Zielvereinbarungen neben der systematischen Leistungsbewertung (SLB) als Grundlage für die seit 2007 zu gewährenden Leistungsentgelte bei Kommunen und vom Tarifbereich erfassten kommunalen Unternehmen herangezogen werden können. Eine Zielvereinbarung ist gemäß § 18 (VKA) Abs. 5 S. 2 „eine freiwillige Abrede zwischen der Führungskraft und einzelnen Beschäftigten oder Beschäftigtengruppen über objektivierbare Leistungsziele und die Bedingungen ihrer Erfüllung“. Gemäß S. 1 erfolgte die Feststellung der erbrachten Leistungen im Fall des Abschlusses von Zielvereinbarungen „durch das Vergleichen von Zielerreichungen mit den in der Zielvereinbarung angestrebten Zielen“.

In Bezug auf die *Inhalte der Zielvereinbarungen* bestimmt § 18 (VKA) Abs. 6 TVöD, dass die individuellen Leistungsziele von Beschäftigten bzw. Beschäftigtengruppen beeinflussbar und in der regelmäßigen Arbeitszeit erreichbar sein müssen. Alles Nähere ist durch Betriebs- bzw. einvernehmliche Dienstvereinbarungen zu regeln. Diese müssen gemäß § 18 (VKA) Abs. 6 Regelungen zu folgenden Aspekten beinhalten:

- Verfahren der Einführung von leistungs- und/oder erfolgsorientierten Entgelten
- zulässige Kriterien für Zielvereinbarungen
- Ziele zur Sicherung und Verbesserung der Effektivität und Effizienz, insbesondere für Mehrwertsteigerungen (z. B. Verbesserung der Wirtschaftlichkeit, der Dienstleistungsqualität, der Kunden-/Bürgerorientierung)
- Auswahl der Formen von Leistungsentgelten, der Methoden sowie Kriterien der systematischen Leistungsbewertung und der aufgabenbezogenen Bewertung (messbar, zählbar oder anderweitig objektivierbar), ggf. differenziert nach Arbeitsbereichen, u. U. Zielerreichungsgrade
- Anpassung von Zielvereinbarungen bei wesentlichen Änderungen von Geschäftsgrundlagen
- Vereinbarung von Verteilungsgrundsätzen
- Überprüfung und Verteilung des zur Verfügung stehenden Finanzvolumens, ggf. Begrenzung individueller Leistungsentgelte aus umgewidmetem Entgelt
- Dokumentation und Umgang mit Auswertungen über Leistungsbewertungen

In Bezug auf das *Prozedere der Implementierung und Anwendung von Zielvereinbarungssystemen* ist zu beachten, dass gemäß § 18 Abs. 7 TVöD bei der Entwicklung und beim ständigen Controlling des betrieblichen Systems zur Gewährung der Leistungsentgelte die paritätisch besetzte betriebliche Kommission mitwirkt. Dies tangiert auch die Inhalte und Rahmenbedingungen von Zielvereinbarungen als Grundlage für die Prämienbemessung, da die Kommission gemäß dem Wortlaut der genannten Norm u. a. für die Beratung von schriftlich begründeten Beschwerden, die sich auf Mängel des Systems bzw. seiner Anwendung beziehen, zuständig ist und sie Korrekturen des Systems bzw. von Systembestandteilen empfehlen kann.

Wie in Kommentaren und Beiträgen zum § 18 TVöD vielfach erklärt wurde, lässt sich auf Basis der Formulierung der Regelung sowie deren Entwicklung in den Verhandlungen zwischen den Tarifvertragsparteien feststellen, dass Letztere das Instrument der Zielvereinbarungen als Grundlage der Prämienbemessung gegenüber der systematischen Leistungsbewertung favorisieren. Wie beispielsweise Schmidtke ausführt, begründet sich dies in dem Bestreben, die Etablierung transparenter Grundlagen zur Feststellung erbrachter Leistungen sicherzustellen und subjektive Elemente und Einflüsse, die bei der systematischen Leistungsbewertung auftreten können, auszuschließen [11].

2.3 Einsatz von Personalsteuerungs- und Anreizinstrumenten bei kommunalen Abfallwirtschaftsbetrieben – aktuelle Situation

Ein Großteil der kommunalen Abfallwirtschaftsbetriebe in Deutschland hat gemäß der Regelung des § 18 (VKA) TVöD im Jahr 2007 betriebliche Systeme zur Gewährung von Leistungsentgelten entwickelt und hierzu Betriebs- bzw. Dienstvereinbarungen mit den jeweiligen Betriebs- und Personalräten abgeschlossen. Entsprechend den tariflichen Vorgaben sehen die vereinbarten Systeme die Gewährung jährlicher Prämien auf der Basis der SLB und/oder von Zielvereinbarungen vor. In vielen Fällen wurde zunächst auf die Nutzung von Zielvereinbarungen verzichtet und die SLB als alleinige Grundlage für die Prämienbemessung installiert. Ebenfalls sehr häufig sind Systeme, bei denen die SLB für alle Beschäftigten als (eine) Grundlage für die Prämienbemessung herangezogen wird, die Führungskräfte jedoch zusätzlich die Möglichkeit haben, mit einzelnen Beschäftigten oder Beschäftigtengruppen jeweils eine oder mehrere Zielvereinbarungen abzuschließen. Der Zielerreichungsgrad geht gegebenenfalls zusätzlich zur SLB in das Bewertungsergebnis ein, wobei sich die Modalitäten der Ermittlung des Gesamtergebnisses für die Leistung der Beschäftigten und die sich daraus ergebende Bemessung der Prämien im Detail unterscheiden.

Bei beiden genannten Gruppen von Betrieben ist die unternehmensweite Anwendung von Zielvereinbarungen derzeit ein zentrales Thema: Diejenigen Betriebe, die bisher auf den Einsatz von Zielvereinbarungen als Grundlage der Leistungsbewertung verzichtet haben, taten dies meist aufgrund noch fehlender Voraussetzungen sowie mit dem Ziel, den Aufwand für die Implementierung der Leistungsentgeltsysteme zunächst in Grenzen zu halten und die Führungskräfte schrittweise an ihre neuen Aufgaben im Zusammenhang mit der Leistungsdifferenzierung heranzu-

führen. Nachdem die Systeme nun eingeführt und die ersten Bewertungsrunden in den meisten Fällen sehr zufriedenstellend verlaufen sind, besteht in vielen Betrieben großes Interesse, die effektive Nutzung des Instruments der Zielvereinbarungen als zentrale Basis für die Bemessung der Leistungsentgelte in den folgenden Jahren vorzubereiten. Häufig wurden in die Dienst- bzw. Betriebsvereinbarungen bereits entsprechende Absichtserklärungen aufgenommen, die es nun in die Tat umzusetzen gilt.

Die meisten derjenigen Betriebe, die die Option zur Vereinbarung von Zielen bereits in die eingeführten Leistungsentgeltsysteme integriert haben, befinden sich in einer ganz ähnlichen Situation. Hintergrund ist hier, dass von dieser Option bisher in den wenigsten Fällen Gebrauch gemacht worden ist, so dass in der Praxis bis dato wiederum die systematische Leistungsbewertung die alleinige Grundlage der Prämienbemessung bildet. Dies ist nur zu verständlich, denn aufgrund des knappen Zeithorizontes bei der Einführung der Leistungsentgeltsysteme kamen Maßnahmen zur Schulung und Unterstützung der Führungskräfte in Bezug auf den Einsatz von Zielvereinbarungen meist sehr kurz.

Aus der skizzierten Situation heraus haben es sich viele kommunale Abfallwirtschaftsbetriebe zur Aufgabe gemacht, die unternehmensweite Anwendung von Zielvereinbarungen als nächsten Schritt hin zu einer wirksamen Personalsteuerung und Anreizsetzung jetzt anzugehen, indem sie ihre Führungskräfte in die Lage versetzen, Zielvereinbarungen, die die Unternehmenszwecke fördern und formalen und inhaltlichen Anforderungen entsprechen, mit einzelnen Mitarbeitern oder Teams abzuschließen. Dies ist angesichts des skizzierten Potentials des Instruments ein richtiger und notwendiger Schritt.

Falsch wäre es im Übrigen, zu argumentieren, die Einführung von Zielvereinbarungen hätte schon mit der Einführung der Leistungsentgeltsysteme erfolgen müssen und die Praxis, zunächst auf der SLB basierende Systeme einzuführen und dann auf Zielvereinbarungen umzuschwenken, hätte unnötigen Aufwand und Unruhe in den Unternehmen zur Folge. Zum einen hatten die Betriebe vor der Einführung der Leistungsentgelte in der Regel nicht mit Zielvereinbarungen gearbeitet und wichtige Voraussetzungen für deren Einführung (explizit formulierte und operationalisierte Unternehmensziele, Zielkaskade bis hinunter zur Ebene einzelner Beschäftigter, Know-how zur Anwendung des Instruments bei den Führungskräften etc.) waren nicht gegeben. Diese im Rahmen der engen tariflichen Zeitvorgaben zur Einführung der Leistungsentgelte zu schaffen, wäre mit Sicherheit für die meisten Betriebe schwerlich machbar gewesen, so dass eine Ad-hoc-Einführung von Zielvereinbarungen mit unmittelbarer Entgeltrelevanz ein hohes Risiko bedeutet hätte. Zum anderen ist der Aufwand, der in die Entwicklung von Systemen der systematischen Leistungsbewertung investiert wurde, auch im Fall einer späteren Einführung von Zielvereinbarungen keineswegs unnötig gewesen. Die SLB wird von wesentlicher Bedeutung bleiben, denn sie stellt eine wichtige Reserveoption für Bereiche, in denen die Anwendung von Zielvereinbarungen sich als nicht sinnvoll erweist, sowie für Einzelfälle, in denen es nicht zum Abschluss von Zielvereinbarungen kommt, dar.

Entsprechend dem Gesagten ist es bei derzeit initiierten bzw. geplanten Projekten zur flächen-deckenden Einführung von Zielvereinbarungen elementar, den Implementierungsaufwand nicht zu unterschätzen und der Erfolgswirksamkeit einer sorgfältigen konzeptionellen Planung Rechnung zu tragen. Welche Fallstricke und Erfolgsfaktoren sich im Zusammenhang mit der Entwicklung und Einführung eines Zielvereinbarungssystems identifizieren lassen, wird im folgenden Abschnitt im Überblick dargestellt. Anschließend wird im Abschnitt 4 anhand von Beispielen verdeutlicht, wie Zielvereinbarungen als Grundlage für die Prämienbemessung in Abfallwirtschaftsbetrieben eingesetzt werden können, welche Möglichkeiten sich damit verbinden und welche Varianten der inhaltlichen Ausgestaltung sich speziell für den Bereich der kaufmännischen Verwaltung anbieten.

3 Sorgfältige Planung und wirksames Change Management sind entscheidend: Erfolgsfaktoren und Fallstricke im Prozess der Entwicklung und Implementierung von Zielvereinbarungssystemen

3.1 Fallstricke für die Implementierung einer wirksamen Steuerung über Ziele, die es zu vermeiden gilt

Wie aus den Ausführungen im Abschnitt 2 hervorgeht, stellen Zielvereinbarungen ein vergleichsweise anspruchsvolles Managementinstrument dar, für dessen erfolgreiche Anwendung eine Vielzahl von Aspekten zu beachten ist. Insbesondere den folgenden Gefahren im Zusammenhang mit der Einführung und Anwendung von Zielvereinbarungen ist Rechnung zu tragen:

1. Die Unternehmensziele sind nicht hinreichend definiert oder den Führungskräften nicht bekannt und verständlich. Auf Bereichs- und Mitarbeiterebene gesetzte Zielstellungen werden nicht aus übergeordneten Zielen des Unternehmens abgeleitet bzw. sind zu diesen nicht konform, so dass keine wirksame Steuerung im Sinne der Unternehmensziele erfolgt.
2. Ziele werden nicht aufeinander abgestimmt. Im Rahmen von Insellösungen werden Zielkonflikte institutionalisiert, die zu Problemen in der Arbeitsausführung führen. Durch die einseitige Verfolgung von Einzelzielen ergeben sich negative Auswirkungen.
3. Ziele werden ungenau formuliert und unzureichend oder falsch operationalisiert. Als Basis für die Messung der Zielerreichung herangezogene Kennzahlen sind ungeeignet. Rahmenbedingungen, Termine für die Zielerreichung, wichtige Zwischenschritte etc. sind nicht klar.
4. Den Beschäftigten gestellte Ziele sind durch diese nicht (ausreichend) beeinflussbar. Es werden ungleiche Maßstäbe in Bezug auf Zielerreichungsgrade zugrunde gelegt bzw. zu hohe (nicht erreichbare) oder zu geringe (nicht motivierende) Ausmaße für die Zielerreichung angesetzt.
5. Zielvereinbarungsgespräche werden als lästige Pflicht empfunden, schlecht vorbereitet und unstrukturiert geführt. Die Kommunikation der Ziele am Beginn sowie die Kommuni-

kation der Zielerreichung am Ende der Laufzeit der Zielvereinbarung ist unzureichend oder unangemessen, was Unklarheiten und Demotivationseffekte bei den Beschäftigten zur Folge hat. Die laufende Steuerung und Kontrolle der Zielerreichung während der Laufzeit der Zielvereinbarung wird vernachlässigt.

6. Der Prozess der Implementierung von Zielvereinbarungen wird vernachlässigt. Ein klares Bekenntnis der Unternehmensspitze zur Einführung der Zielvereinbarungen fehlt. Die für den Effekt des Instruments notwendige Veränderung der Unternehmenskultur bzw. Einstellungsveränderung bei Führungskräften und Beschäftigten wird unzureichend gefördert.

3.2 Erfolgsfaktoren für eine effektive zielorientierte Steuerung

Umfassende inhaltliche Konzeption

Dass die vorgenannten Probleme vermieden werden und die Herausforderung der Einführung eines effektiven Zielvereinbarungsmanagements erfolgreich gemeistert wird, kann nur bei einem Vorgehen auf Basis einer umfassenden inhaltlichen Konzeption gewährleistet werden. Im Rahmen der Konzepterarbeitung sollte folgenden Themen und Fragen besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden:

1. *Unternehmensziele und deren Konkretisierung in Zielvereinbarungen* (s. hierzu auch Abschnitt 2.1)
 - Welchen Zwecken dient die Einführung von Zielvereinbarungen im Unternehmen in erster Linie?
 - Welches sind die wichtigsten strategischen und operativen Unternehmensziele?
 - Wie können die einzelnen Abteilungen zur Erreichung dieser Ziele beitragen?
 - Welche Bereichsziele lassen sich aus den Unternehmenszielen ableiten?
 - Wie ist bei der Ableitung entsprechender Ziele bis hinunter zur Ebene des einzelnen Beschäftigten vorzugehen?

Im Rahmen des Zielbildungsprozesses werden zunächst die strategischen und operativen Unternehmensziele ermittelt und anschließend auf alle Organisationseinheiten und Teams bzw. Mitarbeiter herunter gebrochen.

Auf diese Weise entsteht eine konsistente Zielkaskade und es wird sichergestellt, dass die vereinbarten Einzelziele zur Erreichung der Unternehmensziele beitragen.

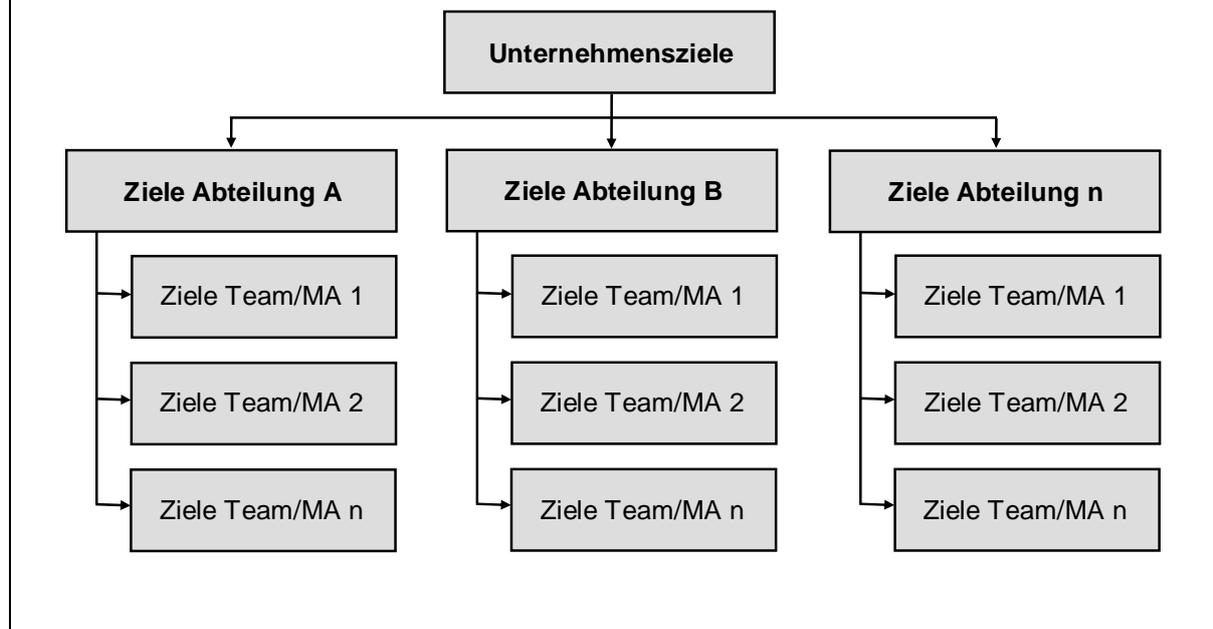


Abbildung 1: Kaskadenartiger Prozess der Zielbildung (Quelle: In Anlehnung an Schmidtke 2007 (Anm. 11), Abschnitt 4.1, S. 3, sowie LVR 2006 (Anm. 1), S. 16)

2. *Aufbau eines konsistenten unternehmensweiten Zielvereinbarungssystems durch einen abgestimmten Zielauswahlprozess*

- Inwieweit ist es dem Ermessen jeder Führungskraft überlassen, welche Arten von Zielen für Zielvereinbarungen herangezogen werden? Inwieweit ergeben sich diesbezüglich explizite oder faktische Restriktionen?
- Welche Aspekte der betrieblichen Leistungserstellung sollten (nicht) in Zielvereinbarungen mit einzelnen Beschäftigten(-gruppen) einfließen?
- Auf welche Weise sollte die Abstimmung zwischen den Führungskräften über die Inhalte der Zielvereinbarungen in einzelnen Bereichen erfolgen?
- Welches sind in einzelnen Betriebsbereichen die wichtigsten Verbesserungspotentiale bzw. Standards, deren Realisierung bzw. Einhaltung durch Zielvereinbarungen sichergestellt werden soll?
- Durch die Vereinbarung welcher Ziele können für einzelne Stellen bzw. in einzelnen Betriebsbereichen besonders wirkungsvolle Anreize gesetzt werden?
- Wie viele Ziele sollten mit einzelnen Beschäftigten bzw. Teams (maximal) vereinbart werden?

- Wie kann sichergestellt werden, dass die Inhalte von Zielvereinbarungen in allen Fällen konform zu bindenden (z. B. tarifrechtlichen) Regelungen sind?
3. *Adäquate Formulierung und Operationalisierung der Ziele als elementare Voraussetzung für den Erfolg von Zielvereinbarungen*
- Wie sollten Ziele in Zielvereinbarungen inhaltlich beschrieben sein?
 - Wie können Ziele in messbare Größen transformiert bzw. adäquate Größen zur Messung der Zielerreichung entwickelt werden?
 - Welche Rahmenbedingungen (Termine, beteiligte Personen, zur Verfügung gestellte Ressourcen etc.) sind in der Zielvereinbarung zu spezifizieren?
4. *Sicherstellung angemessener und einheitlicher Maßstäbe für die Festlegung und Bewertung von Zielerreichungsgraden*
- Wie können einzelne Beschäftigte im Rahmen ihrer Tätigkeit zur Erreichung wichtiger Unternehmens- oder Bereichsziele beitragen? Worauf haben sie Einfluss, worauf nicht?
 - Wie kann die Bestimmung angemessener Sollwerte in Bezug auf die Zielerreichung sichergestellt werden? Inwieweit sollte mit Toleranzwerten oder Bandbreiten gearbeitet werden?
 - Welche Maßnahmen sind erforderlich, um diesbezüglich eine einheitliche Praxis im Unternehmen zu gewährleisten?
5. *Gestaltung von Zielvereinbarungs- und Beurteilungsgesprächen*
- Wie sollten Zielvereinbarungs- und Beurteilungsgespräche aufgebaut werden?
 - Wie kann eine möglichst hohe Identifikation der Mitarbeiter mit den vereinbarten Zielen erreicht werden? Auf welche Weise sollten die Mitarbeiter an der Zieldefinition partizipieren?
 - Wie sollten die Führungskräfte während der Laufzeit von Zielvereinbarungen die Zielerreichung steuern und überwachen? Welche Aufgaben fallen in diesem Zusammenhang an? Wann und wie sollte bei negativen Entwicklungen reagiert werden?
 - Wie kann mangelnder Kooperation von Beschäftigten und Widerständen gegen den Einsatz von Zielvereinbarungen begegnet werden?
 - Wie sollten bestimmte Ergebnisse in Abhängigkeit von der jeweiligen Situation kommuniziert werden, um für die Folgeperiode eine möglichst hohe Motivationswirkung zu erzielen?

6. *Planung des Implementierungsprozesses*

- Wie kann ein klares Bekenntnis der Unternehmensspitze zum Instrument der Zielvereinbarungen glaubwürdig kommuniziert werden? Wie kann Führungskräften und Beschäftigten ein verändertes Leitbild in Bezug auf die Grundsätze der Führung und Zusammenarbeit vermittelt werden? Wie kann Bedenken und Ängsten im Zusammenhang mit der Einführung von Zielvereinbarungen erfolgreich begegnet werden? [12]
- Welche Regelungen zur Verbindung von Zielerreichungsgrad und Höhe des Leistungsentgelts sollten getroffen werden? Sollten die Zielvereinbarungen unmittelbar mit der Einführung volle Entgeltrelevanz erhalten (Kaltstart) oder sollte die Entgeltrelevanz zunächst gering gehalten und nach erfolgreicher Implementierung schrittweise gesteigert werden?
- Sind die Zuständigkeiten für den Zielvereinbarungsprozess (welche Führungskräfte schließen mit welchen Beschäftigten Zielvereinbarungen ab) auf allen Ebenen des Unternehmens eindeutig geklärt?
- Wie sollte das Instrument der Zielvereinbarungen in der Unternehmenssteuerung verankert werden (insbes. Kopplung von Zielvereinbarungen und Personalcontrolling in Form der Nutzung der Zielvereinbarungen zur Optimierung von durch das Personalcontrolling identifizierten Schwachstellen einerseits und des Einfließens der Daten zur Zielerreichung in das Personalcontrolling andererseits)?
- Welche Schritte im Rahmen des Implementierungsprozesses sind notwendig, um die Einhaltung der tariflichen Erfordernisse zu gewährleisten (insbesondere in Bezug auf die Beteiligung der Arbeitnehmervertretung und die Einbindung der betrieblichen Kommission)?

Mit den zuletzt aufgeführten Fragestellungen ist der Prozess der Implementierung der Zielvereinbarungen bereits angesprochen, der wie erwähnt von erheblicher Bedeutung für die erfolgreiche Anwendung des Instruments ist. Um zu verdeutlichen, welche Maßnahmen in diesem Zusammenhang erforderlich bzw. zu empfehlen sind, wird im Folgenden beispielhaft dargestellt, wie Projekte zur Einführung von Zielvereinbarungen in kommunalen Betrieben aufgebaut werden können.

Adäquat gestalteter Implementierungsprozess

Erfahrungsgemäß sind für die erfolgreiche Implementierung von Zielvereinbarungssystemen die folgenden Schritte – die hier gemäß einer analytischen Kategorisierung, nicht entsprechend der zeitlichen Reihenfolge dargestellt sind – essentiell:

1. *Aufgabenverteilung und Kapazitätsplanung*

- Definition der Aufgaben im Zusammenhang mit der Einführung von Zielvereinbarungen
- Sicherstellung ausreichender personeller Kapazitäten zur Bewältigung der Aufgaben in den betroffenen Bereichen

2. *Schulung und Unterstützung der Führungskräfte*

- Schulung der Führungskräfte in Vorbereitung auf die ersten Zielvereinbarungsgespräche
- Unterstützung der Führungskräfte in der ersten Bewertungsperiode
- Erarbeitung eines Leitfadens für Zielvereinbarungen und einer Anleitung für die Durchführung von Zielvereinbarungs- und Beurteilungsgesprächen
- Etablierung einer Zielkonferenz

3. *Kommunikation der Neuerungen gegenüber allen Beschäftigten*

- Durchführung von Informationsveranstaltungen
- Bereitstellung eines Ansprechpartners für alle Fragen im Zusammenhang mit Zielvereinbarungen

Zu 1. Aufgabenverteilung und Kapazitätsplanung

Mit der Einführung, Anwendung und Pflege von Zielvereinbarungssystemen kommen neue Aufgaben auf verschiedene Aufgabenträger im Unternehmen zu. Dies betrifft insbesondere die Führungskräfte sowie die Personalabteilung. Letztere erhält in der Regel die Zuständigkeit für die Betreuung des Systems, die Unterstützung der Führungskräfte, die Erstellung von Auswertungen und die Prämienberechnung sowie die Funktion eines Ansprechpartners bei Nachfragen und die Aufgabe, falls notwendig, in Abstimmung mit der betrieblichen Kommission Weiterentwicklungen des Systems vorzunehmen. Neben Personalabteilung und Führungskräften können sich – je nach Systemgestaltung und Aufgabenverteilung – auch für weitere Akteure, z. B. die Unternehmensführung, den Controllingbereich etc., zusätzliche Aufgaben ergeben. Hierzu ist im Zuge der Einführung von Zielvereinbarungssystemen abzuschätzen, welche Aufgaben sich ergeben und mit welchem Aufwand diese verbunden sind. Anschließend ist zu prüfen, ob die betroffenen Aufgabenträger über ausreichende personelle Kapazitäten zur Bewältigung der Aufgaben verfügen. Ist dies nicht der Fall, müssen die entsprechenden Kapazitäten geschaffen werden.

Zu 2. Schulung und Unterstützung der Führungskräfte

Wenn Zielvereinbarungssysteme neu eingeführt werden, ist eine adäquate Schulung der Führungskräfte zur Anwendung des Instruments unerlässlich. Gängig ist die Durchführung ein- bis zweitägiger Schulungsveranstaltungen im Vorfeld der ersten Zielvereinbarungsgespräche. Hierbei können etwa folgende Schwerpunkte gesetzt werden:

- Vorstellung und Erläuterung der Zielvereinbarungs- und Bewertungsmodalitäten im jeweiligen betrieblichen Leistungsentgeltsystem; Erläuterung des Systems zur Ausschüttung der Leistungsentgelte, Beispielberechnungen zur Prämienbemessung, Diskussion potentieller Einwände und Kritikpunkte der Beschäftigten
- Vorstellung von Grundsätzen zu den Inhalten und Rahmenbedingungen von Zielvereinbarungen sowie von Grundlagen zur Zielauswahl und -formulierung, Festlegung der Zielerreichungsgrade usw.
- Klärung von Grundsätzen der Leistungsmessung (Feststellung der Zielerreichung), evtl. Durchführung von Tests zur Einschätzung der Zielerreichung anhand von Beispielen, Vorstellung und Diskussion häufig auftretender Probleme bei der Formulierung von Zielvereinbarungen und bei der Bewertung
- Klärung operativer Fragen zum Zielvereinbarungs- und Leistungsmessungsprozess (z. B. Aufnahme von Rahmenbedingungen in ZV, unterjährige Kontrolle und ggf. Anpassung, Formalitäten der Auswertung, Regeln für den Fall unterschiedlicher Auffassungen von Beschäftigtem und Führungskraft über die Zielerreichung, Aufgabenwahrnehmung durch die betriebliche Kommission usw.)
- Betrachtung des Prozesses der Zielvereinbarung und Leistungsmessung in Bezug auf Aufgaben und Anforderungen an die Führungskräfte (Ableitung von Beispielen für individuelle Ziele aus übergeordneten Zielstellungen, Aufstellen angemessener Maßstäbe)
- Operationalisierung der Bewertungsmaßstäbe und -abstufungen (z. B. Vermittlung von Grundlagen und anschließende Diskussion anhand von Beispielen mit Bezug zu einzelnen Organisationbereichen bzw. Hierarchieebenen)
- Führen von Zielvereinbarungs- und Bewertungsgesprächen (Stichworte: motivationsfördernde Kommunikation von Leistungsergebnissen, Verhaltensregeln, Umgang mit Konflikten)

Über die Durchführung von Schulungsveranstaltungen zum Auftakt hinaus ist eine *laufende Unterstützung der Führungskräfte in der Anfangsphase* unverzichtbar für die erfolgreiche Einführung von Zielvereinbarungen. Eine Begleitung der ersten Leistungsperiode durch interne oder externe Ansprechpartner bzw. Coaches bietet den Vorteil, konkrete Probleme einzelner Führungskräfte in der Praxis (z. B. in Bezug auf Auswahl, Formulierung und Operationalisierung der Ziele, Kommunikation, Feststellung des Zielerreichungsgrades usw.) aufgreifen und analysieren sowie Lösungen für alle bereitstellen zu können. Bewährt hat es sich hierbei,

- den Führungskräften dauerhaft einen kompetenten Ansprechpartner für Nachfragen etc. zur Verfügung zu stellen und
- im Verlauf der ersten Leistungsperiode Workshops mit den Führungskräften anzusetzen, um ein tatsächlich einheitliches Vorgehen und einheitliche Maßstäbe zu gewährleisten, einen Austausch in Bezug auf schwierige Einzelfälle zu ermöglichen usw.

Letztere sollten – in Ergänzung zu Schulungsveranstaltungen im Vorfeld der ersten Zielvereinbarungsgespräche – idealerweise unmittelbar in Vorbereitung auf anstehende Zielerreichungs-

gespräche durchgeführt werden (Schwerpunkte: Messung der Zielerreichungsgrade, Kommunikation der Ergebnisse, Ableitung und Vereinbarung von Zielen für Folgeperioden usw.).

Vielfach bewährt hat es sich, im Zuge der Einführung von Zielvereinbarungen in Unternehmen und Verwaltungen einen *Leitfaden zur Vereinbarung von Zielen* zu erarbeiten und den Führungskräften an die Hand zu geben. Der Leitfaden sollte diejenigen Aspekte des Zielvereinbarungssystems behandeln, die für die Anwendung des Instruments durch die Führungskräfte grundlegend sind. Hierzu gehören insbesondere

- Grundlagen zum Instrument der Zielvereinbarungen, vorrangige Zwecke der Einführung und Grundprinzipien der Anwendung von Zielvereinbarungen im Unternehmen
- Leitbild, Unternehmensziele, übergeordnete Bereichs-/Abteilungsziele (soweit festgelegt) bzw. Grundsätze der Ableitung von Bereichs-/Abteilungs- und individuellen bzw. Teamzielen aus den Zielen des Unternehmens, Vorgaben zu den Inhalten von Zielvereinbarungen, zur maximalen Anzahl zu vereinbarenden Zielen etc. (soweit festgelegt) auf der Ebene der Beschäftigten bzw. Teams
- Vorgaben zum Aufbau der Zielvereinbarungen (Formatvorlage), zur Formulierung und Operationalisierung der Ziele, zur Bemessung von Sollwerten und zur Festlegung von Rahmenbedingungen, unterstützenden Maßnahmen etc.
- Vorgaben zur Messung des Zielerreichungsgrades und zur Form der Dokumentation der Zielerreichung
- sonstige Vorgaben zum Zielvereinbarungsprozess (insbesondere Fristen und Termine sowie Zuständigkeiten) und Informationen zu den Auswirkungen bestimmter Zielerreichungsgrade auf die Prämienbemessung

Entweder im Rahmen eines solchen Leitfadens oder zusätzlich zu diesem empfiehlt sich die *Erstellung einer Anleitung zur Vorbereitung und Durchführung von Zielvereinbarungs- und Bewertungsgesprächen*. In dieser sollte auf folgende Aspekte eingegangen werden:

- Rahmenbedingungen der Gespräche (Frist für Terminankündigung, Gesprächsdauer, Ort der Gespräche)
- Gestaltung des Gesprächsverlaufs
- Umgang mit Konfliktsituationen
- Dokumentation der Gespräche

Ein probates Mittel zur Sicherung der Konsistenz des Zielvereinbarungssystems und einer (dauerhaft) einheitlichen Praxis bei der Zielauswahl und -formulierung sowie der Festlegung von Sollwerten und der Einschätzung der Zielerreichung stellt schließlich die *Etablierung einer Zielkonferenz* dar [13]. Im Rahmen dieser vereinbaren (alle oder ausgewählte) Führungskräfte des Unternehmens gemeinsam mit der Unternehmensführung einmal jährlich verbindlich die Ziele des Unternehmens und bestimmen, welchen Beitrag die einzelnen Organisationseinheiten zu deren Erreichung leisten können. Durch diese Praxis kann sichergestellt werden, dass die Ziele der einzelnen Abteilungen (die wiederum die Basis für die Zielvereinbarungen auf der Mitarbei-

ter- bzw. Teamebene bilden) unternehmensweit bekannt sind, und es können verbindliche Absprachen (z. B. zu gegenseitigen Unterstützungsmaßnahmen) getroffen werden.

Zu 3. Kommunikation der Neuerungen gegenüber allen Beschäftigten

Um den Stellenwert der Zielvereinbarungen unternehmensweit zu kommunizieren und die notwendige Akzeptanz für das Instrument zu sichern, empfiehlt sich die *Durchführung von Informationsveranstaltungen mit allen Beschäftigten*. Die Themen, die hierbei angesprochen werden sollten, decken sich in etwa mit denjenigen, die im Leitfaden behandelt werden sollten (s. o.). Der Fokus der Informationsveranstaltungen sollte klar auf den Veränderungen aus Sicht der Beschäftigten in Bezug auf den Arbeitsalltag und das Verhältnis zwischen ihnen und den Führungskräften, auf dem Prozedere der Zielvereinbarung und Feststellung der Zielerreichung sowie auf den Auswirkungen der Zielerreichung in verschiedenen Graden für die Prämienbemessung liegen.

Darüber hinaus sollte nicht nur den Führungskräften, sondern auch den Beschäftigten ein kompetenter *Ansprechpartner für alle Fragen im Zusammenhang mit den Zielvereinbarungen* zur Verfügung stehen.

4 Die Variantenvielfalt ist groß: Praktische Erfahrungen einiger Vorreiter in Bezug auf den Einsatz von Zielvereinbarungen im kommunalen Bereich

Im Folgenden wird anhand von Beispielen aus der kommunalen Praxis verdeutlicht, wie Zielvereinbarungen als Grundlage der Prämienbemessung bei kommunalen Abfallwirtschaftsbetrieben angewandt werden können. Dabei werden im Abschnitt 4.1 zunächst verschiedene Varianten der Ausgestaltung von Zielvereinbarungssystemen vorgestellt, die derzeit bei kommunalen Betrieben praktiziert werden. Anschließend werden im Abschnitt 4.2 Beispiele für die konkrete inhaltliche Ausgestaltung von Zielvereinbarungen mit einzelnen Beschäftigten im Bereich der kaufmännischen Verwaltung vorgestellt, wobei auch auf die jeweiligen Rahmenbedingungen und den Hintergrund der Zielauswahl eingegangen wird. Die dargestellten Regelungen betreffen jeweils alle Beschäftigten, auf deren Beschäftigungsverhältnis der TVÖD bzw. – im Fall des Beispielsystems 2 – der TV-V Anwendung findet.

4.1 Beispiele für Zielvereinbarungssysteme, die derzeit im kommunalen Bereich Anwendung finden

Optionale Zielvereinbarungen mit Beschäftigten oder Teams zusätzlich zur SLB als Grundlage der Prämienbemessung

Das nachfolgend beschriebene System wird derzeit bei einem kommunalen Abfallwirtschaftsbetrieb mit etwas mehr als 300 Beschäftigten praktiziert, der vorrangig in den Tätigkeitsfeldern Entsorgungslogistik und Straßenreinigung aktiv ist.

Vorgaben und Anforderungen in Bezug auf die Zielinhalte; Verfahren der Ableitung der individuellen bzw. teambezogenen Ziele aus den betrieblichen Zielen:

In Anbetracht des Charakters von Zielvereinbarungen als Vereinbarungen, die zwischen Beschäftigtem und Führungskraft auf Basis eines Aushandlungsprozesses zu treffen sind, wurde seitens der Unternehmensleitung darauf verzichtet, zulässige Zielinhalte im Rahmen eines abschließenden Kataloges vorzugeben. Allerdings wurde eine Reihe von Maßnahmen zur Förderung einer engen Verknüpfung der mit einzelnen Beschäftigten bzw. Teams vereinbarten Ziele mit den Unternehmenszielen implementiert. Dies betrifft insbesondere die Organisation des Zielvereinbarungsprozesses. So wurde eine Zielkonferenz installiert, die jährlich im Rahmen mehrerer Workshops die wichtigsten Unternehmensziele formuliert (bzw. eine diesbezügliche Überprüfung und ggf. Anpassungen vornimmt), diese auf die einzelnen Unternehmensbereiche (Abteilungsebene) herunterbricht, beispielhaft ausarbeitet, auf welche Weise aus den Bereichszielen individuelle Ziele abgeleitet werden können und Überlegungen zu angemessenen Messkriterien und Soll-Vorgaben anstellt. Darüber hinaus wurde ein umfassender Leitfaden erstellt, der Beispiele für Zielinhalte und -operationalisierungen für alle im Unternehmen wahrzunehmenden Aufgaben enthält. In Bezug auf die Bewertung bzw. Bemessung der Zielerreichungsgrade findet im Rahmen der Zielkonferenz ein Austausch statt, der der Vereinheitlichung des Anforderungsniveaus bzw. der Bewertungsmaßstäbe dient.

Zuständigkeit für den Abschluss von Zielvereinbarungen; Vereinbarung von individuellen und/oder Teamzielen:

Es ist jeweils der disziplinarische Vorgesetzte für den Abschluss der Zielvereinbarungen mit den ihm unterstellten Beschäftigten verantwortlich. Welche Führungskraft mit welchen Beschäftigten Zielvereinbarungen abschließt, wird vor Beginn jeder Leistungsperiode namentlich festgelegt und durch Aushang allen Führungskräften und Beschäftigten bekannt gegeben.

Es können sowohl Zielvereinbarungen mit einzelnen Beschäftigten als auch mit Gruppen von Beschäftigten abgeschlossen werden.

Anzahl und Gewichtung der Ziele; Einteilung der Zielerreichungsgrade; Verknüpfung von Zielerreichung und Leistungsprämie:

Eine Grundlage der Prämienbemessung bildet bei allen Beschäftigten die systematische Leistungsbewertung; zusätzlich können je Leistungsperiode bis zu drei (individuelle oder teambezogene) Zielvereinbarungen mit jedem Beschäftigten abgeschlossen werden. Im Fall des Abschlusses mehrerer Zielvereinbarungen gehen diese mit gleichem Gewicht in die Bewertung ein. Im Rahmen der Feststellung der Zielerreichung wird nur bestimmt, ob das Ziel erreicht wurde (= 100 Punkte) oder nicht (= 0 Punkte); eine weitere Staffelung des Zielerreichungsgrades wird nicht vorgenommen. Die Ziele sind so zu operationalisieren, dass eine entsprechende Feststellung der Zielerreichung eindeutig möglich ist.

Die Zielerreichung geht nach folgendem Schema in das Gesamtergebnis ein: Zunächst werden die Ergebnisse der SLB festgestellt. Hierbei wird eine Bewertung nach vier (Ober-)Kriterien vorgenommen, wobei jeweils ein Punktwert zwischen 0 und 100 erzielt werden kann. Wurde keine Zielvereinbarung abgeschlossen, bildet der Durchschnitt aus den vier Punktwerten das Gesamtergebnis. Jede abgeschlossene Zielvereinbarung geht zusätzlich mit einer Gewichtung von 20 Prozent in diese Durchschnittsberechnung ein. Wurden also drei Zielvereinbarungen (maximale Anzahl) abgeschlossen, gehen diese mit 60 Prozent, das Ergebnis der systematischen Leistungsbewertung mit 40 Prozent in das Ergebnis ein.

Ab einer Punktzahl von 60 nimmt ein Beschäftigter an der Prämienausschüttung teil. Je nach erreichter Punktzahl (mind. 60, 75 oder 90 Punkte) werden Abstufungen in der Prämienhöhe vorgenommen. Die Prämienbeträge sind nach Entgeltgruppen gestaffelt.

Laufzeiten und Zeitraum für den Abschluss von ZV; Prozedere der Feststellung des Zielerreichungsgrades; Ausschüttungszeitpunkt:

Die Laufzeit der Zielvereinbarungen kann von der Leistungsperiode für die SLB (jeweils November eines Jahres bis Oktober des Folgejahres) abweichen und wird zwischen der zuständigen Führungskraft und der/dem betroffenen Beschäftigten vereinbart. Die Bewertung der Zielerreichung wird in derjenigen Leistungsperiode im Gesamtbewertungsergebnis berücksichtigt, in der die Laufzeit der Zielvereinbarung endet.

Einschätzung des Systems:

Das skizzierte System hat sich aus Sicht der Betriebsleitung bisher sehr gut bewährt; allerdings wird über Möglichkeiten nachgedacht, zu einer noch deutlicheren Leistungsdifferenzierung zu gelangen. Neben Überlegungen zu einer deutlicheren Differenzierung der Ausschüttungsbeträge bei unterschiedlich guten Ergebnissen wird der Ansatz verfolgt, das Gewicht der Zielvereinbarungen im Verhältnis zur SLB schrittweise zu erhöhen und anschließend zum Einsatz der Zielvereinbarungen als alleinige Bewertungsgrundlage überzugehen. Die SLB soll dann nur noch in

den Fällen, in denen der Abschluss von Zielvereinbarungen nicht sinnvoll erscheint, als Bewertungsgrundlage herangezogen werden.

Individuelle Zielvereinbarungen auf Basis der Balanced Scorecard als zentrale Grundlage der Prämienbemessung

Das nachfolgend beschriebene System wird derzeit bei einem kommunalen Versorgungsunternehmen mit knapp 400 Beschäftigten, das in den Bereichen Strom-, Gas-, Wasser- und Fernwärmeversorgung tätig ist und darüber hinaus Aufgaben wie die Bewirtschaftung von Parkhäusern und den Betrieb von Freizeitanlagen übernimmt, angewandt.

Vorgaben und Anforderungen in Bezug auf die Zielinhalte; Verfahren der Ableitung der individuellen bzw. teambezogenen Ziele aus den betrieblichen Zielen:

Die Verknüpfung zwischen Unternehmenszielen und individuellen Zielen als Grundlage von Zielvereinbarungen wird in ähnlicher Weise wie bei dem Unternehmen im Beispiel 1 hergestellt. Da hier die Balanced Scorecard mit den vier Perspektiven Kunden-, Finanz-, Prozess-, Mitarbeiterperspektive als Grundlage des Zielvereinbarungssystems dient, wird im Rahmen der Zielkonferenz ein Herunterbrechen der Unternehmensziele für jede dieser Perspektiven vorgenommen. Bearbeitet werden also insbesondere die folgenden Fragestellungen:

- Welche strategischen Ziele müssen im Rahmen jeder der Perspektiven zur Verfolgung der Gesamtstrategie erreicht werden?
- Welche Maßnahmen oder Projekte können dazu beitragen, die strategischen Ziele zu erreichen?
- Welche operativen Ziele und Messgrößen eignen sich innerhalb jeder der Perspektiven als Kennzeichen für den Grad der Zielerreichung?
- Bei welchen Zielwerten können die jeweiligen Ziele als erreicht angesehen werden?

Im Vorfeld der Bewertungsgespräche wird eine ganztägige Sitzung der Zielkonferenz mit allen Bereichsleitern durchgeführt, im Rahmen derer ein Austausch zur Einschätzung der Zielerreichung in Bezug auf die einzelnen Beschäftigten(-gruppen) stattfindet, um hier tatsächlich einheitliche Maßstäbe zu sichern. Dies bietet sich – anders als bei dem Unternehmen im Beispiel 1 – an, da feste und einheitliche Zeiträume für Zielvereinbarungen vorgegeben werden (s. u.).

Zuständigkeit für den Abschluss von Zielvereinbarungen; Vereinbarung von individuellen und/oder Teamzielen:

Die Regelungen zur Zuständigkeit entsprechen den im Beispiel 1 dargestellten. Auch hier ist der Abschluss von individuellen wie von Teamzielvereinbarungen zulässig.

Anzahl und Gewichtung der Ziele; Einteilung der Zielerreichungsgrade; Verknüpfung von Zielerreichung und Leistungsprämie:

Mit jedem Beschäftigten sollen vier (individuelle oder teambezogene) Zielvereinbarungen abgeschlossen werden, mit denen die vier Perspektiven der BSC (Kunden-, Finanz-, Prozess-, Mitarbeiterperspektive) abgedeckt werden. Sofern in Einzelfällen eine Zielvereinbarung in einem der vier Segmente nicht sinnvoll erscheint, können weniger Ziele vereinbart werden.

Die Gewichtung der Zielvereinbarungen ist in Prozent anzugeben (z. B. vier Zielvereinbarungen, Gewichtung 50 % - 10 % - 10 % - 30 %). Es ist eine Staffelung des Zielerreichungsgrades in vier Stufen nach folgendem Schema vorzunehmen:

- volle bzw. maximale Zielerreichung (100 Punkte)
- überwiegende bzw. außergewöhnlich hohe Zielerreichung (75 Punkte)
- teilweise bzw. durchschnittliche Zielerreichung (50 Punkte)
- unzureichende bzw. unterdurchschnittliche Zielerreichung (0 Punkte)

Im Rahmen der Zielvereinbarung ist in Bezug auf das jeweils vereinbarte Ziel genau festzulegen, welche Ergebnisse welchem Zielerreichungsgrad entsprechen.

Die Zielvereinbarungen bilden grundsätzlich die alleinige Grundlage für die Bemessung der Leistungsprämie. Ist nach Ansicht der jeweiligen Führungskraft der Abschluss von Zielvereinbarungen mit bestimmten Beschäftigten nicht sinnvoll, wird ersatzweise eine systematische Leistungsbewertung vorgenommen. In diesen Fällen hat die Führungskraft gegenüber der Personalabteilung die Gründe für ein entsprechendes Vorgehen detailliert darzulegen. Nicht herangezogen wird die SLB, wenn ein Beschäftigter nicht zum Abschluss einer Zielvereinbarung bereit ist. In diesen Fällen wird kein Leistungsentgelt gewährt.

Die Feststellung des Gesamtwertes für den Zielerreichungsgrad erfolgt nach dem in Abbildung 2 skizzierten Schema. Ab einem Gesamtwert von 60 Prozent nimmt der Beschäftigte an der Ausschüttung teil. Die Prämienbeträge werden berechnet, indem die erreichten Prozentwerte aller Beschäftigten jeweils einer Abteilung in einer Beschäftigtenkategorie (vier solcher Kategorien werden unterschieden) aufsummiert werden, das zur Verfügung stehende Budget durch diese Summe geteilt und so ein Wert je Punkt ermittelt wird. Der Betrag, den jeder Beschäftigte erhält, ergibt sich durch Multiplikation des individuellen Prozentwertes mit dem Wert je Punkt.

Ziel	Gewichtung des Ziels	Ausmaß der Zielerreichung				gewichtete Zielerreichung
		100 Punkte	75 Punkte	50 Punkte	0 Punkte	
Ziel 1 - Kundenziel Zielbeschreibung: Messkriterium: Soll-Vorgabe:	40%	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	30,00
Ziel 2 - Finanzziel Zielbeschreibung: Messkriterium: Soll-Vorgabe:	30%	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	30,00
Ziel 3 - Prozessziel Zielbeschreibung: Messkriterium: Soll-Vorgabe:	10%	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	0,00
Ziel 4 - mitarbeiterbezogenes Ziel Zielbeschreibung: Messkriterium: Soll-Vorgabe:	20%	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	10,00
Gesamtpunktzahl (von 100 möglichen)						70,00

Abbildung 2: Schema zur Feststellung des Zielerreichungsgrades (Quelle: Eigene Darstellung)

Laufzeiten und Zeitraum für den Abschluss von ZV; Prozedere der Feststellung des Zielerreichungsgrades; Ausschüttungszeitpunkt:

Die Laufzeit für alle Zielvereinbarungen beträgt 12 Monate, jeweils vom 1. Januar bis zum 31. Dezember eines Jahres. Im Januar sind Zielvereinbarungsgespräche zu führen, in denen der Zielerreichungsgrad aus der vergangenen Periode kommuniziert und die Zielvereinbarungen für die Folgeperiode abgeschlossen werden. Die Leistungsprämien werden mit dem Entgelt für den Monat März ausgezahlt.

Einschätzung des Systems:

Aus Sicht des Betriebes hat sich das System sehr gut bewährt. Überlegungen zu möglichen Weiterentwicklungen betreffen vor allem die Unterscheidung verschiedener Zielerreichungsgrade. Hierbei wird darüber nachgedacht, künftig eventuell nur noch zwei Zielerreichungsgrade (erreicht/nicht erreicht) anzusetzen.

Kombination von Bereichszielen und SLB als Grundlage der Prämienbemessung

Das nachfolgend beschriebene System wurde für die Kernverwaltung einer Großstadt entwickelt. Als Alternative zur flächendeckenden Einführung von Individual- bzw. Teamzielen stellt es auch für kommunale Betriebe eine Option dar, die sich insbesondere dann anbietet, wenn bisher keine Erfahrungen mit Zielvereinbarungen vorliegen. Bereichsziele, die im Beispiel zwischen Verwaltungsvorstand und Referatsleitern abgeschlossen werden, wären dann zwischen Betriebsleitung und Bereichs- bzw. Abteilungsleitern zu vereinbaren.

Vorüberlegungen zum Einsatz von Zielvereinbarungen:

Ausgangspunkt der Systementwicklung war die Überlegung, dass eine wirkungsvolle Steuerung vor allem voraussetzt, dass die strategischen Ziele der Verwaltung in den einzelnen Organisationsbereichen bekannt und verinnerlicht sind und tatsächlich verfolgt werden: Führungskräfte, die nicht wissen, ob und aufgrund welcher Kriterien ihr Organisationsbereich erfolgreich arbeitet, können ihrer Führungsverantwortung nicht gerecht werden. Zielvereinbarungen auf Referatsebene wurden als Erfolg versprechende Variante angesehen, eine Strategieorientierung in der gesamten Verwaltung zu gewährleisten.

Systematik des kombinierten Zielvereinbarungs- und SLB-Systems:

Es werden zwischen Vorstand und Referatsleitern für die Gesamtheit aller Beschäftigten eines Referats Zielvereinbarungen abgeschlossen. Mit jedem Referat werden fünf nach außen und nach innen gerichtete Ziele vereinbart. Diese Zielvereinbarungen dienen nicht der Ermittlung des individuellen Leistungsentgelts, sondern definieren die Größe des für das Referat in der ersten Ausschüttungsrunde zur Verfügung stehenden Leistungsentgelts. Für die Beurteilung auf Beschäftigtenebene wird flächendeckend die systematische Leistungsbewertung angewendet. Die Ergebnisse der SLB bestimmen die Verteilung der Referatsbudgets unter den jeweiligen Beschäftigten.

Bei der Messung des Zielerreichungsgrades auf Referatsebene ist für jedes Ziel festzustellen, ob das Ziel erreicht oder nicht erreicht worden ist. Weitere Abstufungen hinsichtlich des Zielerreichungsgrades werden nicht vorgenommen. Die Ziele werden gleich gewichtet. Entsprechend der Anzahl der erreichten Ziele bestimmt sich der Gesamtzielerreichungsgrad. Bei Erreichen von vier von fünf Zielen liegt der Zielerreichungsgrad beispielsweise bei 80 Prozent. Dieser Zielerreichungsgrad bestimmt die Höhe des Referatstopfes: Vom Maximalbudget von 1 Prozent der ständigen Monatsentgelte der Beschäftigten des Referats werden z. B. 80 Prozent in der ersten Ausschüttungsrunde – nach systematischer Leistungsbewertung – unter den Beschäftigten verteilt. In der zweiten Ausschüttungsrunde erhalten die besten 20 Prozent der Beschäftigten jedes Vorstandsbereichs zusätzlich eine Kopfprämie, die so bemessen wird, dass eine vollständige Budgetausschüttung gewährleistet ist.

Einschätzung des Systems:

Der wesentliche Vorteil dieser Variante des Einsatzes von Zielvereinbarungen besteht darin, dass zum einen der Aufwand vergleichsweise gering gehalten werden kann und zum anderen die Ausrichtung der einzelnen Organisationsbereiche auf die Ziele der Gesamtorganisation erheblich befördert wird. Die dargestellte Systematik der Kombination von bereichsbezogenen Zielvereinbarungen und individueller systematischer Leistungsbewertung bietet sich auch als Übergangsvariante an, die dazu dient, den Grundgedanken des Instruments der Zielvereinbarungen in der Organisation zu verankern. Später kann dann etwa zur Kombination von bereichsbezogenen

Zielvereinbarungen und individuellen bzw. teambezogenen Zielvereinbarungen übergegangen werden.

4.2 Beispiele für Inhalte von Zielvereinbarungen im Bereich der kaufmännischen Verwaltung von Abfallwirtschaftsbetrieben

Im Folgenden sind einige Beispiele für Ziele als Gegenstand von Zielvereinbarungen in der kaufmännischen Verwaltung von Abfallwirtschaftsbetrieben aufgeführt. Es wird für den Bereich Vertrieb, für die Bereiche Finanzen und Controlling und für den Bereich Personal beispielhaft dargestellt, wie Ziele für individuelle Zielvereinbarungen hergeleitet werden können und welche Ziele für Zielvereinbarungen in den genannten Bereichen herangezogen werden können [15].

Zielvereinbarungen im Bereich Vertrieb

Als *zentrale Aufgaben im Bereich Vertrieb* werden im Allgemeinen alle betrieblichen Funktionen, mit denen Kundenbetreuungs- und Umsatz- bzw. Deckungsbeitragsverantwortung verbunden ist, angesehen. Hierzu gehören Verkauf, Kundenpflege, Akquisition, Steuerung der Vertriebsmitarbeiter, Angebotserstellung etc. Als wesentliche Prozesse im Bereich Vertrieb lassen sich die Kernprozesse der Kundenbindung, Akquise, Angebotserstellung und des Abschlusses von Verträgen sowie die Unterstützungsprozesse Marketing und Werbung, Produktentwicklung und -management, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Abrechnung und Gebühren sowie Auftragsabwicklung unterscheiden.

Im Hinblick auf diese Prozesse bzw. Aufgabenfelder sind – ausgehend von den Unternehmenszielen – zunächst die zentralen *bereichsbezogenen Zielstellungen* zu ermitteln. Dies könnten – in unterschiedlichen Variationen und mit unterschiedlichen Prioritäten bzw. Gewichtungen – etwa die folgenden Ziele sein:

Originäre Ziele:

- Erhöhung der Kundenzufriedenheit
- Erhöhung der Kundenbindung
- Erschließung von Cross-Selling-Potentialen
- Akquisition von Neukunden
- Steigerung der Kundenrentabilität

Derivative Ziele:

- Weiterentwicklung/Erhaltung der Kompetenz (Absolvieren von Weiterbildungs-/Trainingsmaßnahmen, Teilnahme an Veranstaltungen etc.)
- Abstimmung/Zusammenarbeit mit anderen Unternehmensbereichen (Informationsaustausch, Rückkopplung in Bezug auf Kundenwünsche, Strategieentwicklung/-abstimmung)

- insbesondere für Führungskräfte: Optimierung der Vertriebsprozesse, Kostenkontrolle, Strategieentwicklung, Controlling (Vertriebssteuerung, Reporting)

Um von generellen Zielstellungen zu *individuellen/teambezogenen Zielen* und Maßstäben für die Bemessung des Zielerreichungsgrades zu gelangen, sind die Ziele auf die Ebene des einzelnen Mitarbeiters oder Teams herunterzubrechen und genau zu spezifizieren. Operationalisierungen können z. B. folgendermaßen vorgenommen werden:

Zielstellung: Erhöhung der Kundenzufriedenheit
Operationalisierung: über Indexerfassung oder Befragung von Schlüsselkunden und Vorgabe zu erreichender Werte (Punktwert bzw. Anteil Zufriedener in %)

Zielstellung: Erhöhung der Kundenbindung
Operationalisierung: über Vorgaben mit Bezug zum Anteil gehaltener Kunden in einem bestimmten Zeitraum oder konkrete Vorgaben mit Blick auf wichtige Key-Account-Kunden

Zielstellung: Realisierung eines optimalen Serviceniveaus im Kundendienst
Operationalisierung: über Anteil unbeantworteter Anrufe und Auswertung von Beschwerden

Zielstellung: Erschließung zusätzlicher Umsatzpotentiale
Operationalisierung: über Vorgaben zum Auf- oder Ausbau eines Geschäftsfeldes wie etwa der Altpapiersammlung (Umsatz- bzw. Gewinnziele) oder Vorgaben zu konkreten Projekten mit Zeitbezug

Zielstellung: erfolgreiche Umsetzung der Werbekampagne „Verbesserung der Mülltrennung“
Operationalisierung: über Analyse der erfassten Wertstoffmengen vor und nach der Kampagne, Zielstellung: signifikante Steigerung (um x %)

Zielvereinbarungen in den Bereichen Finanzen und Controlling

Zentrale Aufgabenfelder in den Bereichen Finanzen und Controlling sind z. B.:

- externes Rechnungswesen, Erstellung des Jahresabschlusses
- internes Rechnungswesen und Controlling, Berichtswesen
- Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen zur Kostenoptimierung
- Finanz-, Steuer- und Versicherungswesen
- Finanzplanung und -steuerung

Bereichsbezogene Zielstellungen in den Bereichen Finanzen und Controlling betreffen häufig

- Maßnahmen zur Finanzoptimierung und zur betrieblichen Kostensenkung und
- die termingerechte und fehlerfreie Erstellung von Jahresabschlüssen, Berichten, Statistiken etc.

Je nach Ausprägung der bereichsbezogenen Zielstellungen sind unterschiedliche Schwerpunkte für *individuelle bzw. teambezogene Zielvereinbarungen* zu setzen. Typische Beispiele sind die folgenden:

Zielstellung: termingerechte und fehlerfreie Erstellung der Quartalsberichte und des Jahresabschlusses (bzw. Zuarbeiten hierzu)

Operationalisierung: über Terminvorgaben und qualitative Feedbackinformationen seitens der Adressaten

Zielstellung: ständige Aktualisierung der Schulden- und Vermögensstatistik

Operationalisierung: über Vorgabe zur Aktualität, zu bewerten auf Basis qualitativer Feedbackinformationen seitens der Entscheidungsträger und stichprobenhafter Überprüfung

Zielstellung: Verringerung der schriftlichen Mahnungen durch zeitnahe telefonische Anmahnung bei Forderungsrückständen

Operationalisierung: über Entwicklung der Anzahl schriftlicher Mahnungen und Entwicklung des Zahlungseingangs

Zielstellung: Einführung eines/Verbesserung des Risikocontrollingsystems zur Überprüfung des wirtschaftlichen Erfolgs und Erarbeitung von Handlungsvorschlägen

Operationalisierung: über qualitative Bewertung des Systems und der Vorschläge und/oder Höhe realisierter Einnahmegewinne

Zielstellung: Verbesserung des Berichtswesens

Operationalisierung: über Vorgaben zur Steigerung der Transparenz und zielgruppenspezifischen Datenaufbereitung, zu bewerten auf Basis qualitativer Feedbackinformationen seitens der Entscheidungsträger

Zielstellung: Ausbau der Bürgerinformation

Operationalisierung: über Vorgaben für Informationsmaßnahmen mit Zeithorizont

Zielvereinbarungen im Bereich Personalmanagement

Ausgangspunkt sind die zu erfüllenden Aufgaben im Bereich Personalmanagement. Als Ansatzpunkt zu deren Bestimmung können die üblichen Unterscheidungen von Funktionen des Personalmanagements wie

- Personalbedarfsbestimmung,
- Personalbestandsanalyse,
- Personalbeschaffung,
- Personalentwicklung,
- Personalfreisetzung,
- Personaleinsatz,
- Personalkostenmanagement,
- Personalführung etc. [14]

oder mehrdimensionale Kategorisierungen wie die in Abbildung 3 dargestellte dienen.

Strategische HR-Prozesse	Strategieprozess	HR-Guidelines	Performance-Management	HR-Controlling	Mitarbeiterkommunikation	Kompetenzmanagement	Succession Management	Personalmarketing	Kultur- und Wertmanagement
Betreuende HR-Prozesse		Tarifvertragsangel.			Beratung/Betreuung			Recruitment/Placement	
Administrat. HR-Prozesse					Administrative Betreuung			Personalmarketing	

Abbildung 3: Prozesslandkarte HR (Quelle: Jochmann, Walter (2005): Mythos der Nichtmessbarkeit, in: PERSONAL, 12/2005, S. 8)

Im Hinblick auf diese Funktionen bzw. Aufgabenbereiche sind *bereichsbezogene Zielstellungen* abzuleiten, wobei – wie auf den ersten Blick deutlich wird – das Spektrum in Frage kommender Zielstellungen sehr breit gefächert ist. Als klassische Ziele des Personalmanagements können beispielsweise

- die Erzielung einer optimalen Übereinstimmung von Personalbedarf und -bestand in allen Betriebsbereichen,
- die Gewinnung und langfristige Bindung qualifizierter und leistungsstarker Mitarbeiter,
- die Sicherstellung der Aus- und Weiterbildung der Beschäftigten entsprechend den betrieblichen Anforderungen,
- die Optimierung der Personalkosten,
- die Sicherung einer hohen Servicequalität für die Beschäftigten,
- die Förderung der Mitarbeiterzufriedenheit und damit der Arbeitsproduktivität,
- die Förderung des Arbeitsklimas und der Führungskultur,

- die Verringerung des Krankenstands und der Fehlzeiten und viele weitere angesehen werden.

Welche Bereiche in Zielvereinbarungen fokussiert werden sollten, bestimmt sich in Abhängigkeit von der Situation und den Zielen des Unternehmens. Für diejenigen Bereiche, in denen die wesentlichsten Probleme bestehen bzw. Veränderungen am dringlichsten erscheinen, sind die anzustrebenden Zustände zunächst in Form allgemeiner Ziele für den Bereich Personalmanagement herauszuarbeiten und hieraus anschließend Mitarbeiter- bzw. Teamziele abzuleiten und zu operationalisieren. Folgende Beispiele sind in der Praxis häufig anzutreffen:

<i>Zielstellung:</i>	Erstellung eines Konzeptes zur Mitarbeiterqualifikation und Personalentwicklung unter Berücksichtigung des Personalbestands, der Altersstruktur und der Qualifikation der Beschäftigten
<i>Operationalisierung:</i>	über Terminvorgabe für die Erstellung eines Konzeptes mit bestimmten inhaltlichen Anforderungen (Unternehmensstrategie als Ausgangspunkt, Gegenüberstellung der Entwicklung des Personalbestands und -bedarfs, Aufzeigen von Qualifizierungsnotwendigkeiten und mittelfristigem Rekrutierungsbedarf etc.)
<i>Zielstellung:</i>	zeitnahe Neubesetzung vakanter Stellen durch Personal mit geeigneter Qualifikation
<i>Operationalisierung:</i>	über zeitliche Vorgabe zur durchschnittlichen Dauer vom Freiwerden bis zur Neubesetzung von Stellen
<i>Zielstellung:</i>	Erstellung bzw. Aktualisierung von Stellenbeschreibungen und Überprüfung der tarifgerechten Eingruppierung von Beschäftigten
<i>Operationalisierung:</i>	z. B. über Festlegung von Intervallen für Überprüfungen und Aktualisierungen
<i>Zielstellung:</i>	fristgerechte und fehlerfreie Erstellung der Personalstatistik
<i>Operationalisierung:</i>	über Terminvorgabe für monatliche Erstellung der Statistik mit Vorgabe zu Bestandteilen (Auswertungen) sowie qualitative Feedbackinformationen seitens der Entscheidungsträger
<i>Zielstellung:</i>	zeitnahe und adäquate Mitarbeiterinformation bei rechtlichen bzw. tarifvertraglichen Änderungen
<i>Operationalisierung:</i>	über zeitliche Vorgabe zur Information im Anschluss an Neuerungen sowie evtl. qualitative Vorgaben
<i>Zielstellung:</i>	Erstellung eines Konzeptes zur Arbeitszeitflexibilisierung auf Basis der tarifvertraglichen Regelungen
<i>Operationalisierung:</i>	über zeitliche Vorgabe zur Konzepterstellung

5 Fazit

Wie der vorliegende Beitrag verdeutlichen sollte, stellen Zielvereinbarungen ein anspruchsvolles Managementinstrument dar, dessen Implementierung einigen Aufwand erfordert und sehr sorgfältig erfolgen sollte – insbesondere wenn die Entgeltbemessung an die Zielerreichung gekoppelt wird. Gleichzeitig ist jedoch zu betonen, dass die Anwendung des Instruments auf Basis einer konsistenten Zielkaskade sich für kommunale Betriebe in der Regel sehr positiv auswirken sollte, da es hierdurch möglich wird, eine durchgängige Steuerungslogik auf allen betrieblichen Ebenen zu verankern. Geeignete Anknüpfungspunkte für Zielvereinbarungen bieten sich im abfallwirtschaftlichen Leistungserstellungsprozess in großer Zahl, und zwar, wie die zuletzt gegebenen Beispiele gezeigt haben sollten, nicht nur im technisch-operativen, sondern auch im kaufmännischen Bereich.

6 Literatur

- [1] Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (2001): *Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Erstellung und Abschluss von Zielvereinbarungen – Praxisempfehlungen*, Berlin, S. 11, Landschaftsverband Rheinland (2006): *Zielvereinbarungen im Dezernat 2 Finanzen, Wirtschaft 2006*, Köln, S. 8.
- [2] Vgl. BMI 2001 (Anm. 1), S. 11ff., sowie o. V. (2008): *Führen mit Zielvereinbarungen*, <http://www.soliserv.de> (Zugriff am 10.09.2008).
- [3] Vgl. exemplarisch Kaplan, Robert S./Norton, David P. (1997): *Balanced Scorecard. Strategien erfolgreich umsetzen*, Stuttgart.
- [4] Vgl. o. V. 2008 (Anm. 2).
- [5] Vgl. BMI 2001 (Anm. 1), S. 9, LVR 2006 (Anm. 1), S. 8.
- [6] BMI 2001 (Anm. 1), S. 7.
- [7] Vgl. o. V. 2008 (Anm. 2).
- [8] Vgl. BMI 2001 (Anm. 1), S. 7f., LVR 2006 (Anm. 1), S. 9f.
- [9] Vgl. BMI 2001 (Anm. 1), S. 13.
- [10] Vgl. exempl. BMI 2001 (Anm. 1), S. 13f., LVR 2006 (Anm. 1), S. 10f.
- [11] Vgl. Schmidtke, Elisabeth (2007): *Die Zielvereinbarung*, in: Schmidtke, Elisabeth/Walkowiak, Jens: *Leistungsbeurteilung nach dem TVöD*, Merching, Abschnitt 4.4, S. 1.
- [12] S. hierzu auch die ausführlichen Ausführungen bei: Bertelsmann Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung/KGSt (Hrsg.) (2002): *Mitarbeiterorientierte Zielvereinbarungen in der Kommunalverwaltung – Vom Konzept zur Umsetzung*, Gütersloh u. a., S. 30ff.
- [13] Vgl. a. Schmidtke 2007 (Anm. 11), Abschnitt 4.1, S. 4.
- [14] Vgl. exempl. Scholz, Christian (2000): *Personalmanagement. Informationsorientierte und verhaltenstheoretische Grundlagen*, 5. Aufl., München.
- [15] Bei der Zusammenstellung von Beispielen für Mitarbeiter- und Teamziele wurde z. T. auf die Materialien bei Schmidtke/Walkowiak 2007 (Anm. 11) zurückgegriffen.

Erik Schmidtman

Führungsinstrumente und Personalentwicklung in kommunalen Unternehmen

1 Einführung

Führungsinstrumente und Personalentwicklung – so richtig weiche Themen in der rauen Welt der kommunalen Wirtschaft – besonders in der Abfallwirtschaft und Stadtreinigung. Das klingt nach Gutmenschentum.

Es sind – zugegebenermaßen schwer messbare – aber in ihrer Bedeutung für den Erfolg kommunaler Unternehmen immer noch zu oft unterschätzte Faktoren. Unterschätzt werden sie vielleicht wegen ihrer „Weichheit“, aber vielleicht auch deshalb, weil wir um uns mit diesen Faktoren zu befassen auch etwas mit uns selber befassen sollten.

2 Bedeutung von Führung in kommunalen Unternehmen

„Der Fisch, der stinkt vom Kopfe her“ heißt es nicht zu unrecht. Auf die Führung kommt es an. Das gilt wegen der großen Verantwortung, die auch in kommunalen Unternehmen darin liegt das „Schiff“ durch die Stürme zu lenken. In gesellschaftlich und sozial immer unsicherer werdenden Zeiten nimmt die Bedeutung von Führung in diesem „Sicherheit“ und Orientierung gebenden Sinne deutlich zu.

In der Kommunalwirtschaft (u.a. Abfallwirtschaft und Straßenreinigung) sind die Führungsaufgaben wegen der Mehrdimensionalität der Unternehmensziele und der Inkonsistenz des Eigentümer-/Trägerverhaltens eine besondere – gegenüber privaten Unternehmen deutlich größere – Herausforderung.

3 Personalentwicklung bedeutend

Die Bedeutung des Personals als wichtigster Produktionsfaktor in unseren Dienstleistungsbetrieben liegt auf der Hand. Die Reorganisations- und Leistungsverdichtungsmaßnahmen im operativen Bereich der kommunalen Betriebe tragen dem Rechnung. Schon hier macht GECON immer wieder die Erfahrung, dass es in mindestens 50% der Fälle um richtige Organisation anstatt um pure Leistungsverdichtung geht. Vor allem geht es aber darum, die Beschäftigten zu

Mitarbeitern im wortwörtlichen Sinne zu machen. Wer das Ziel des Betriebes bezogen auf seinen Arbeitsplatz verstanden hat und auch innerlich bejaht, der trägt in weitaus größerem Ausmaß zum Erfolg bei.

Umso mehr ist eine richtige Führung und Entwicklung des Personals im administrativen Bereich – also da wo es um Organisation, Steuerung und Planung geht – von entscheidender Bedeutung. Das gilt in einer Situation, wo die Betriebe praktisch keine Möglichkeit haben, sich von Personal zu trennen, und in Zeiten, in denen die Gewinnung von neuem (Fach-)Personal schon aus quantitativen Gründen schwieriger wird in besonderer Weise.

4 Führung und Personalentwicklung als „Gesamtkunstwerk“

Die Aufgabe ist komplex und muss mit verschiedenen Mitteln auf verschiedenen Ebenen bearbeitet werden.

- Mit der LOB haben wir seit einigen Jahren ein tarifvertraglich abgesichertes Instrument, um einen dauerhaften und strukturierten Austausch mit unseren Beschäftigten – insbesondere im administrativen Bereichen der Betriebe zu pflegen.
- Ein Leitbild/Mission des Betriebes sollte gemeinsam erarbeitet und in den Köpfen und Herzen der Beschäftigten verankert werden.
- Der Führungsstil sollte – besonders bei größeren Einheiten – bewusst gewählt und reflektiert angewandt werden.
- Nichtmonetäre Belohnungen werden in ihrer Wirkung oft unterschätzt.
- Sanktionsmöglichkeiten (formeller und informeller Art) in ihrer Bandbreite nicht ausgeschöpft.
- Managementinformationssysteme sind – wenn sie passgenau entwickelt und richtig implementiert sind – die verdichteten Informationsgrundlagen für die faktenbasierte und verantwortungsvolle Betriebsführung.

Entscheidend ist es, ein Steuerungssystem einzuführen und fortzuentwickeln, das den Spezifika einer konkreten Organisation angepasst ist. Aufgabenbestand, Finanzausstattung, Umfang und Struktur des Personalkörpers sowie die aktuellen Rahmenbedingungen des Betriebes müssen seine Ausgestaltung bestimmen. Steuerungsinstrumente sollte man also weder im Set oder als Konfektionsware einkaufen noch einer Organisation oktroyieren. Es gilt vielmehr – abhängig vom Potenzial eines Betriebes – sinnvolle Elemente und Werkzeuge auszuwählen, sie wechselseitig anzupassen und in sachgerechter Reihenfolge aufeinander aufbauend zu implementieren.

5 Führungsaufgaben

Gegenüber privaten Unternehmen haben kommunale Betriebe es mit deutlich komplexeren Strukturen auf der Seite ihrer Eigentümer/Träger zu tun. Zwar kennen wir auch in der privaten Wirtschaft Machtkämpfe und Auseinandersetzungen auf der Kapitalseite. In Ausnahmefällen führen sie sogar zum Untergang des Unternehmens. Grundsätzlich und strukturell ist allerdings letztlich immer die Verzinsung des eingesetzten Kapitals handlungsleitendes Ziel der Eigentümer.

Bei öffentlichen Unternehmen stehen viele Ziele aus dem gesamten Spektrum der politischen Agenda grundsätzlich auch als Unternehmensziele zur Debatte. Das stellt – im Sinne des Public Value – sicherlich einen Wert dar, den die Kommunalen Unternehmen sich selbst, ihren Belegschaften und vor allem ihren Kunden immer wieder vor Augen führen sollten. Herausfordernd ist die Tatsache, dass die Ziele der Eigentümer nicht widerspruchsfrei kombinierbar sind und deshalb die konkrete Betriebspolitik immer wieder aufs Neue Zielkonflikte lösen muss. Je nach öffentlicher Debattenlage und dem Ergebnis der letzten Kommunalwahl kann es da auch recht kurzfristig zu bedeutenden Verschiebungen in der Prioritätensetzung kommen, denen der Betrieb folgen muss. Einen Überblick über die Zielstellungen der Kommunalpolitik in der Debatte um Privatisierung und Rekommunalisierung gibt das folgende Bild.



Abbildung 1: Motive und Gründe für Veränderung

Kluge Führung ist – gerade auch in diesem Bereich – weitsichtig und proaktiv: Nicht auf die nächste politische „Sau“ warten, die durch das sprichwörtliche Dorf getrieben wird. Die Erarbeitung einer (gemeinsamen) Unternehmensstrategie mit möglichst allen Fraktionen der Kommunalen Vertretung mag zwar auf den ersten Blick zeitraubend oder gar überflüssig erscheinen. Sie führt aber – richtig strukturiert und vom Betrieb mit Informationen und Fakten angereichert – zu einer deutlichen Herausarbeitung der Zielkonflikte zwischen Leistungserwartungen und Aufwand, Umwelt- und sozialpolitischen Anforderungen und Gebührenfolgen, etc. Im Idealfall steht am

Ende ein (schriftlich fixierter) Konsens über die weitere Strategie und eine vertragliche Regelung der Zusammenarbeit.

Je breiter die politische Basis einer solchen Übereinkunft ist, desto sicherer ist der Betrieb dann auch vor sprunghaften Eingriffen der Kommunalpolitik nach Mehrheitswechseln. Das alle ist nicht ohne Aufwand zu haben. Aber es lohnt sich. Auch kommunale Betriebe müssen sich in ihrem eigenen Interesse um das kümmern, was in der Privatwirtschaft die „investors relation“ genannt wird.

Von hier lässt sich inhaltlich ein guter Übergang zur Kundenkommunikation finden. Diese sollte sich nicht in der (aus der Kundensicht) sinnvoll strukturierten und sprachlich angemessenen Information über die Dienstleistungen und ihre Preise erschöpfen. Vielmehr gehören auch das Selbstverständnis im Sinne der politisch vereinbarten Ziele und seine konkrete Verknüpfung mit den Dienstleistungen dazu. Die Beteiligung von Kunden an Sammelaktionen, Wettbewerben, das konkrete Erleben bei Führungen etc. stärken die Verbindung der Menschen zu „ihrem“ Betrieb. Richtig vermittelt wird auch die Aussage, dass es den Gebührenzahlern etwas „wert“ sein sollte, wenn die Beschäftigten, die bei der Betriebsbesichtigung konkret erlebt wurden, eine Tarifflohn bekommen.

Die beispielhafte Umsetzung dieses Zielbündels in eine entsprechend mehrdimensionale Zielstellung für die (leitenden) Angestellten ist im folgenden Schaubild wiedergegeben:

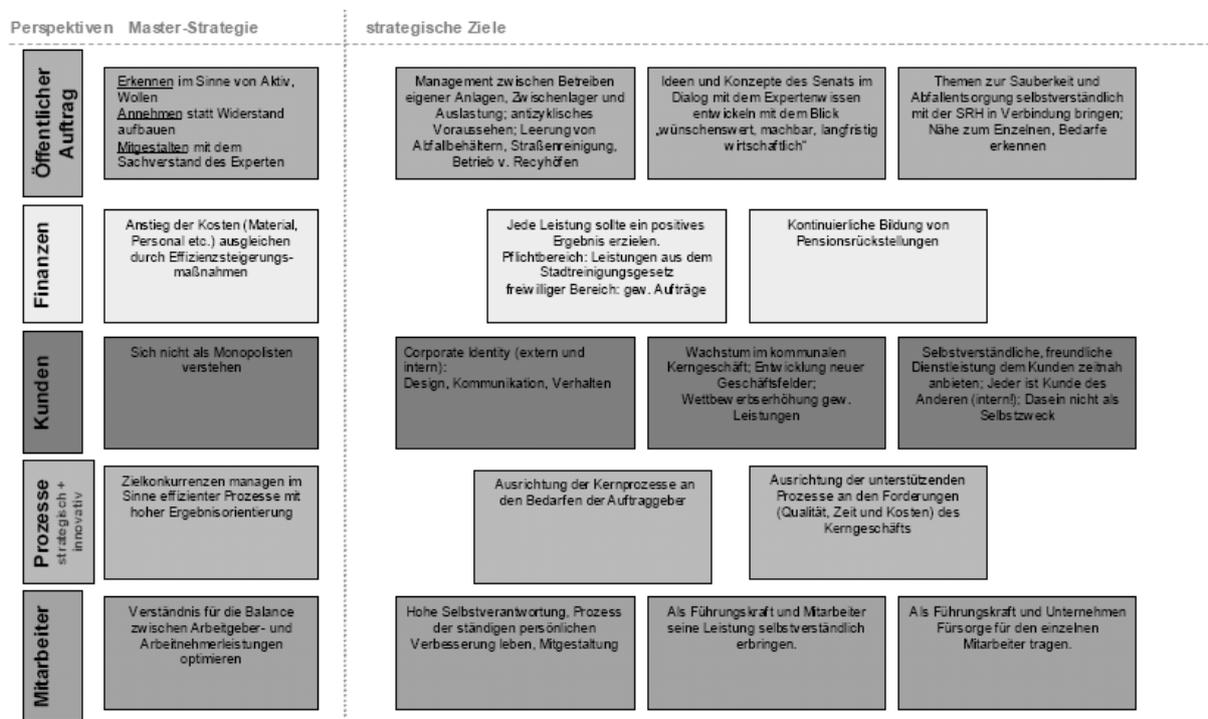


Abbildung 2: Beispielhafte Umsetzung eines Zielbündels

6 Managementinformationssysteme

Einen Überblick über die Zielstellung und die Bestimmungsfaktoren eines betrieblichen Managementinformationssystems geben die folgenden Abbildungen.

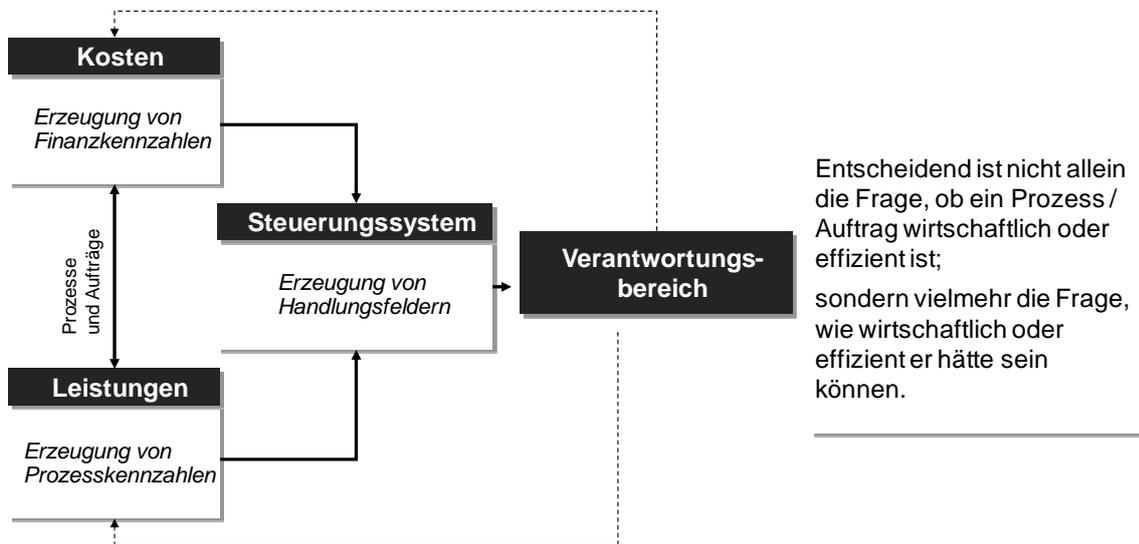


Abbildung 3: Moderne Steuerungssysteme ersetzen die klassische rein monetäre Sichtweise durch die Kopplung von Kosten und Leistungen auf Ebene von Prozessen und Aufträgen

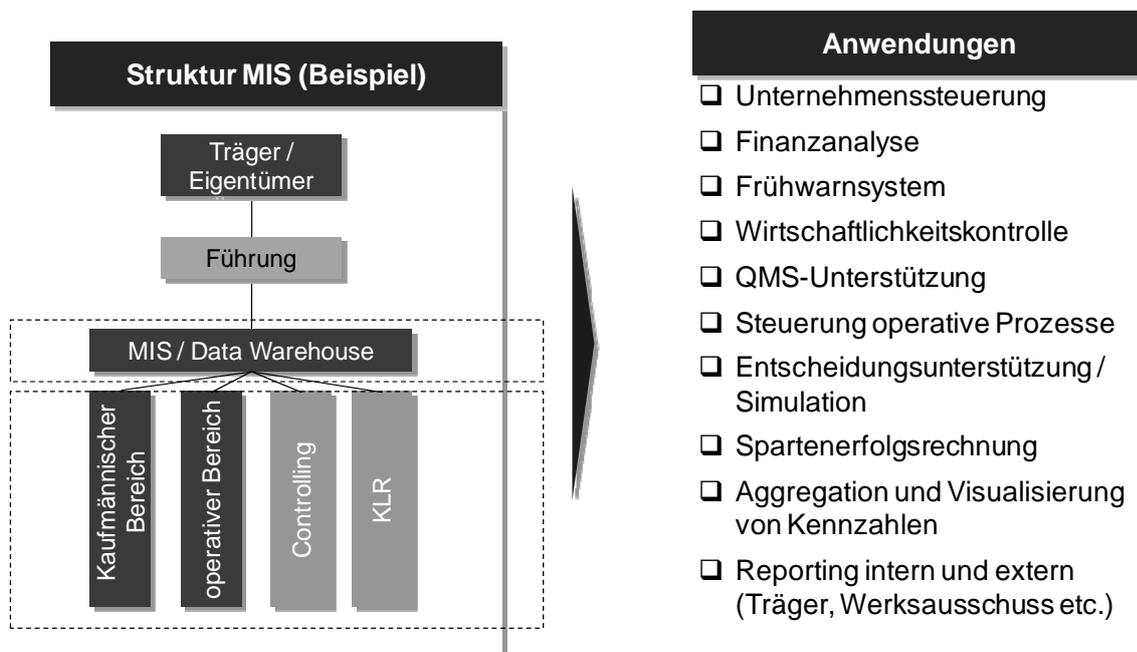


Abbildung 4: Management-Informationssysteme spielen eine wachsende Rolle bei der wirtschaftlichen Führung öffentlicher Unternehmen – Anwendung und Erwartungen sind sehr unterschiedlich

Zielsetzung von Steuerungssystemen (Controlling)

- zeitnahe, sachgerechte Steuerbarkeit von Aufwand und Leistung
- Transparenz von Kosten und Leistungen in den Verantwortungsbereichen und Monitoring der Veränderungen
- Beschränkung auf steuerungsrelevante Informationen
- Reporting der Wirtschaftlichkeit von Leistungsaufträgen, kein reines Kostenstellen-Reporting
- Vermeidung von Redundanz im Reporting für unterschiedliche Hierarchieebenen
- eindeutige Darstellung von Abweichungen mit Handlungsempfehlungen

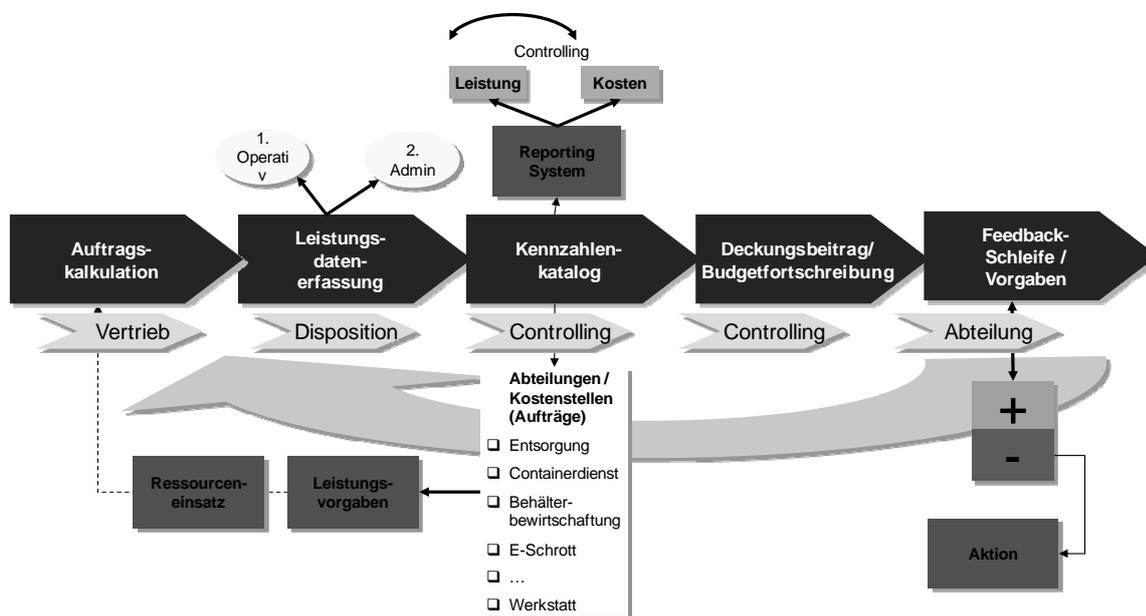


Abbildung 5: Steuerungssysteme sind in das Gesamtunternehmen eingebunden und verknüpfen die klassische KLAR mit dem Monitoring der operativen Leistungsprozesse

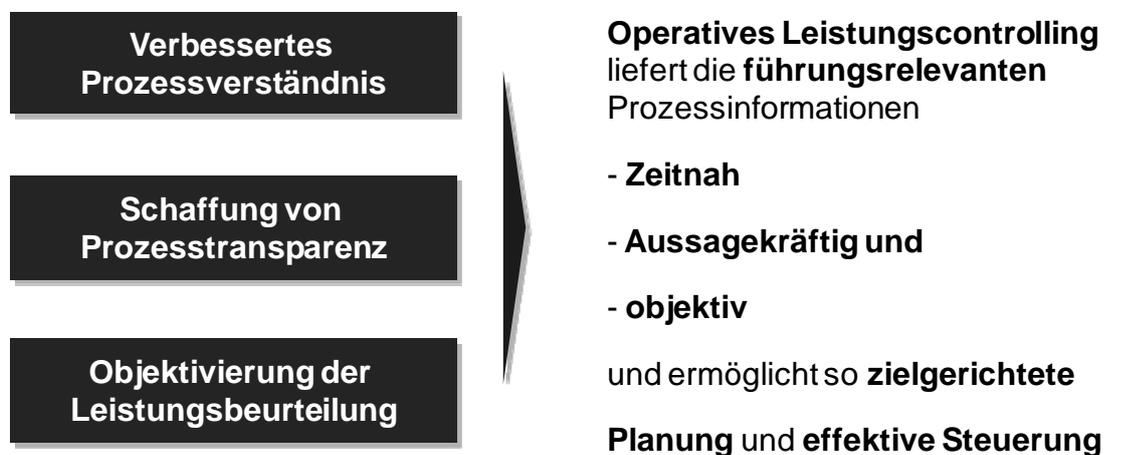


Abbildung 6: Leistungscontrolling ist ein wesentliches Instrument zur effektiven und effizienten Planung und Steuerung der Leistungsprozesse

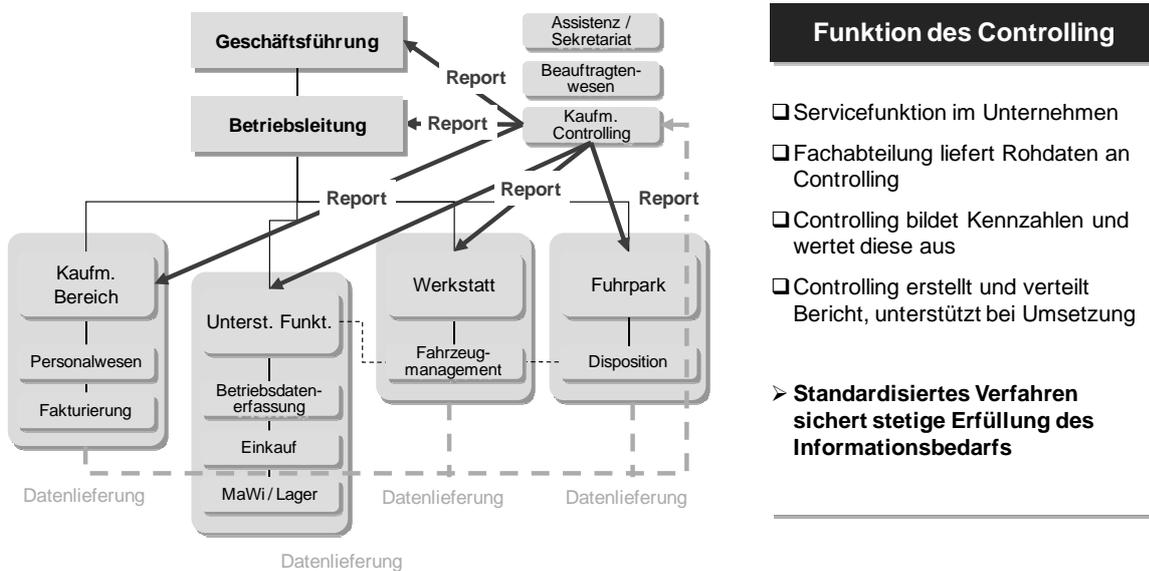


Abbildung 7: Controlling ist eine Aufgabe des Gesamtbetriebes und versorgt jede Abteilung (Leistungsbereich) sowie Betriebsleitung mit entscheidungsrelevanten Informationen

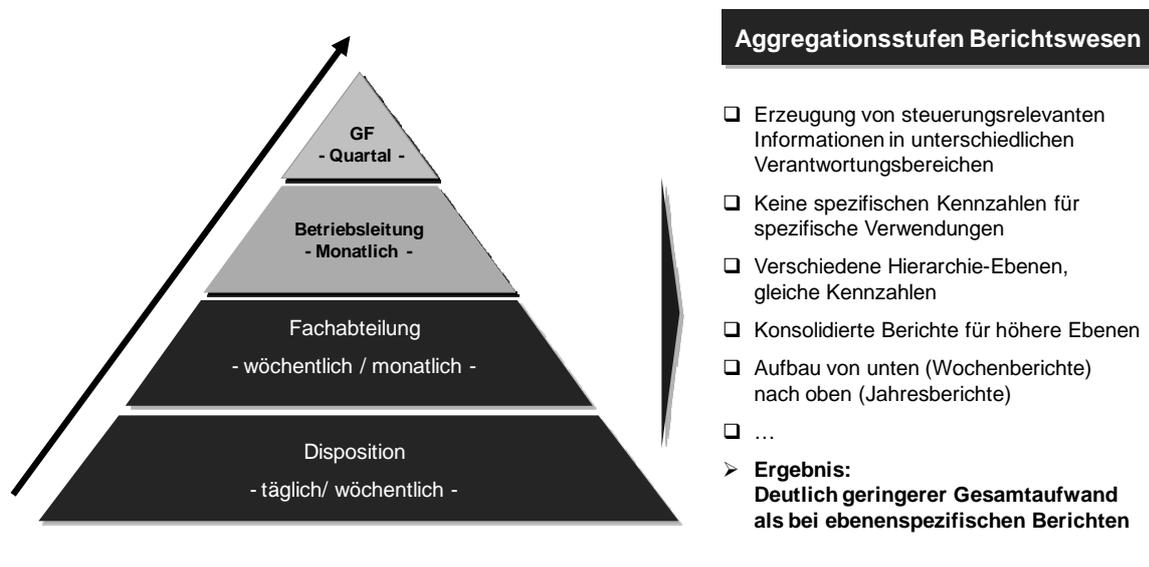


Abbildung 8: Das Reporting beschränkt sich auf wesentliche Informationen; durch konsolidierte Berichte sollen der Aufwand möglichst gering gehalten werden

Steuerungssysteme müssen an den kostenverursachenden Prozessen ansetzen und die klassischen Finanzkennzahlen mit den operativen Kennzahlen verknüpfen.

- Erfolgsfaktoren sind Prozessanalyse, Echt-Datenerhebung und zeitnahe Auswertung standardisierter Leistungskennzahlen.
- Zielsetzungen sind
 - Verbesserung des Prozessverhältnisses
 - Schaffung von Transparenz
 - Objektivierung der Leistungsbewertungals Grundlage für Planung und Steuerung.
- Operatives Leistungscontrolling ist eine notwendige Ergänzung des klassischen Controllings (Kostenrechnung), durch das effiziente und effektive Planung und Steuerung der Leistungsprozesse erst ermöglicht wird.
- Operatives Leistungscontrolling erklärt das Zustandekommen der Finanzkennzahlen.
- Operatives Leistungscontrolling eröffnet frühzeitig Steuerungs- und Handlungsmöglichkeiten.

7 Personal- und Führungsarbeit

Als erstes und wichtigstes: Führungsarbeit kostet Zeit und Kraft! Aber es ist diesem Einsatz allemal wert, denn – mindestens mittelfristig – wird man durch positive (Arbeits-)Beziehungen zu den Beschäftigten und deutlich verbesserte Arbeitsergebnisse belohnt. Das gilt gerade auch im Bereich der Administration, wo der Zuschnitt der Arbeitsplätze, die Vorbildung der Beschäftigten und ihre Talente sehr differenziert sind.

Die sorgfältige Anleitung, die kontinuierliche Kommunikation über Arbeitsergebnisse und Arbeitsverhalten und vor allem die argumentative „Rückbindung“ der Arbeitsinhalte an die Unternehmensziele sind wichtige Erfolgsfaktoren der Personalarbeit durch die Vorgesetzten.

Zwei Grundsätze sollten dabei prägend sein:

- Potenzial- statt Defizitorientierung („positiv denken und reden“)
- Wertschätzung für die Person durch Klarheit in der Sache

Potenzial- statt Defizitorientierung

Auch wenn es schwer fällt, (der Ansatzpunkt für Gespräche ist oft ja eine Schlechtleistung) ist die Formulierung des gewollten und verlangten Zustandes besser zur Verhaltensänderung geeignet als die Formulierung von Defiziten. Letztere verleitet zu (fruchtlosen) Rechtfertigungsdebatten, statt in die Zukunft gerichtet über die Beseitigung von Hindernissen und die Überwindung von Schwierigkeiten zu sprechen.

Wertschätzung für die Person durch Klarheit in der Sache

„Drum-Herumreden“ kostet Zeit und verwirrt die Beschäftigten potenziell. Die klare Benennung von Verbesserungsnotwendigkeiten (statt Defiziten) hilft Vorgesetzten und Beschäftigten weiter zu kommen. Das ist anstrengender als eine unverbindliche Unterhaltung als Beurteilungs-

gespräch. Aber: es wird – richtig kommuniziert – als Wertschätzung empfunden. Entscheidend ist, dass es in der Kommunikation gelingt, die Forderung nach Verbesserung z.B. der Arbeitsleistung (zur Erreichung der Unternehmensziele und nicht zur Befriedigung der Bedürfnisse des Vorgesetzten!) mit Wertschätzung für die Person zu verbinden.

Caroline von Bechtolsheim

Praxistipps für die anstehende Vergaberechtsreform

Eine neue Vergaberechtsreform zeichnet sich ab: Die Bundesregierung hat nunmehr mit der Bundestagsdrucksache 16/10117 vom 13.08.2008 dem Deutschen Bundestag einen Gesetzentwurf zur Modernisierung des Vergaberechts vorgelegt. Vorher hatte der Bundesrat in seiner 846. Sitzung am 4. Juli 2008 seine Stellungnahme zum Kabinettsentwurf vom 21.05.2008 beschlossen. Ziel der erneuten Vergaberechtsreform sind vor allem Klarstellungen zur sog. „de-facto-Vergabe“ (Beauftragung Dritter ohne vorangegangene Ausschreibung trotz Vergabeerfordernisses) und Neuregelungen zum Nachprüfungsverfahren in Umsetzung der gültigen EU-Richtlinien Vergabekoordinierungsrichtlinie 2004/18/EG sowie Rechtsmittelrichtlinie 2007/66/EG.

Gleichzeitig wird derzeit auch an einer Neufassung der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A) gearbeitet. Die Reform der VOL/A bezweckt u.a. eine Vereinheitlichung mit der VOB/A, Bereinigungen und Klarstellungen. Eine nicht unbedeutende Rolle spielen hierbei die Ergebnisse einer Studie zur Kostenmessung der Prozesse öffentlicher Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträge aus Sicht der Wirtschaft und der öffentlichen Auftraggeber, die im März 2008 vorgelegt wurde. In der Studie waren offenbar insbesondere Kostenbelastungen der Vergabeverfahren durch die hohen formalen Anforderungen an die Vorlage von Angeboten insbesondere bei der Eignungsprüfung ausgemacht worden. Aus der Sicht des Praktikers dürften für die künftige Durchführung von Vergabeverfahren insbesondere folgende Eckpunkte von Interesse sein:

1 Praxistipp: Vorsicht bei interkommunaler Kooperation und Inhouse-Geschäften

Anders als vom Bundesrat in seiner Stellungnahme vorgeschlagen, hat die Bundesregierung in den aktuellen Gesetzentwurf keine Sonderregelungen zur interkommunalen Kooperation aufgenommen. Für die Kommunen bleiben damit die vergaberechtlichen Zweifel bei der kommunalen Zusammenarbeit. Für deren vergaberechtliche Beurteilung fehlt es bis heute an einer belastbaren Rechtsprechung. Vielmehr steht insoweit die Rechtsprechung des OLG Naumburg, das sogar die Übertragung einer Aufgabe auf eine andere Kommune nicht vom Vergabeerfordernis ausnehmen will, gegen die des OLG Düsseldorf, das im Falle einer Zweckverbandsgründung kein Vergabeerfordernis sieht. Von Interesse sind insoweit neuerdings aber die Schlussanträge der Generalwältin des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 04.06.2008 (Rs. C-324/07) zur Beurteilung der interkommunalen Kooperation: Dort geht die Generalwältin davon aus, dass interkommunale Kooperationen i.d.R. ausschreibungsfrei sein sollen. Der Fall, der Auslöser für die Befassung des EuGH mit dieser Frage war, betraf die Zusammenarbeit von Kommunen in einer

gemeinsamen Gesellschaft, die kommunale Aufgaben erfüllt. Die Generalanwältin betont, dass das Maß der Marktausrichtung und Selbstständigkeit einer solchen, gemeinsamen Gesellschaft nicht zu großes Gewicht erhalten darf: Jeweils dürfen die Grenzen vergaberechtsneutraler, interkommunaler Kooperation zur Erfüllung von Aufgaben des Allgemeininteresses nicht überschritten werden. Für den Fall einer Steuerung des Unternehmens durch die Kommunen und dessen Beschränkung auf die Erfüllung kommunaler Aufgaben dürfte sich die interkommunale Kooperation dann als unkritisch erweisen, auch wenn keine Aufgaben auf die GmbH selbst übertragen werden. Die Entscheidung des EuGH zu diesem Fall steht noch aus und darf mit Spannung erwartet werden.

Die Bundesregierung fügt dafür nunmehr in § 99 Abs. 1 des Entwurfs für die Neufassung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB-E) eine Definition des Inhouse-Geschäfts ein: Danach soll ein öffentlicher Auftrag nicht vorliegen und dem gemäß eine Vergabe nicht erforderlich sein, wenn Liefer-, Bau- oder Dienstleistungen durch juristische Personen erbracht werden, die selbst öffentliche Auftraggeber sind und an denen privates Kapital nicht beteiligt ist. Zusätzlich darf die zu erbringende Leistung überhaupt nicht am Markt oder muss im Wesentlichen für andere, öffentliche Auftraggeber erbracht werden. Damit greift die Bundesregierung Erkenntnisse aus den bisherigen EuGH-Entscheidungen zum Inhouse-Geschäft auf. Es wird sich zeigen, ob auch der EuGH davon überzeugt werden kann, dass damit sämtliche Inhouse-Kriterien abgedeckt sind. Jedenfalls wird aber klar, dass eine Gesellschaft, die ohne Vergabe beauftragt werden darf, im Wesentlichen, d.h. ganz überwiegend für den Auftraggeber tätig sein muss und sich nicht daneben in einem erheblichen Umfang auf dem Markt bewegen darf. Als „Wesentlichkeitsgrenze“ werden hier infolge von Gerichtsentscheidungen ca. 90 % des Umsatzes für den öffentlichen Auftraggeber gefordert.

2 Praxistipp: Minderung des Nachprüfungsrisikos bei Zweifelsfällen in puncto Ausschreibungspflicht

Der GWB-Entwurf definiert nunmehr in § 101a und § 101b GWB-E erstmals die sog. „de-facto-Vergabe“. Er stellt klar, dass eine vergaberechtswidrige Beauftragung eines Dritten ohne vorherige Ausschreibung die Nichtigkeit des Vertrages zur Folge hat. Nach der bisherigen Spruchpraxis sollte sich die Nichtigkeit in erster Linie dann ergeben, wenn die Vergabestelle vorher – in einem „vergabeähnlichen Verfahren“ mit mehreren Bietern verhandelt hatte. Insoweit gilt künftig ein strengerer Maßstab, da es auf die vorherigen Verhandlungen offenbar nicht ankommen soll. Allerdings soll die Unwirksamkeit nur dann eintreten, wenn sie in einem Nachprüfungsverfahren festgestellt worden ist. Die Einleitung eines solchen Nachprüfungsverfahrens (durch Konkurrenten) ist aber künftig nicht mehr zeitlich unbeschränkt möglich: Vielmehr soll die Unwirksamkeit aufgrund einer vermeintlichen „de-facto-Vergabe“ durch Einleitung eines Nachprüfungsantrags nur noch bis zur Dauer von sechs Monaten nach Vertragsschluss geltend gemacht werden können. Nach dem Ablauf von sechs Monaten kann also kein Nachprüfungsverfahren eingeleitet und dem gemäß auch die Unwirksamkeit nicht mehr festgestellt werden. Veröffentlicht der

Auftraggeber die Auftragsvergabe im Amtsblatt der Europäischen Union, verkürzt sich die Frist für die Beanstandung in einem Nachprüfungsverfahren sogar auf 30 Kalendertage nach Veröffentlichung der Bekanntmachung. Von daher lohnt sich in Zweifelsfällen die „Flucht nach vorn“ durch frühzeitige Veröffentlichung der Auftragsvergabe.

3 Praxistipp: Neue Instrumentarien (elektronische Auktion und dynamische Beschaffungssysteme) „unter die Lupe nehmen“

In einem Formulierungsvorschlag für einen neuen § 101 Abs. 6 GWB bezieht sich der Entwurf erstmals auf die in die Richtlinie 2004/18/EG neu eingefügten Instrumentarien des dynamischen, elektronischen Verfahrens und der elektronischen Auktion. Gegen die Verankerung dieser Instrumentarien hatte sich der Bundesrat ebenfalls gewandt, jedoch ohne Erfolg. In § 101 Abs. 6 GWB-E werden die Verfahren nur kurz definiert. Weitere Regelungen hierzu werden im Neuentwurf der Bundesregierung – soweit ersichtlich – nicht getroffen. In dem neuen Entwurf zur VOL/A wurden Regelungen zur Durchführung des dynamischen, elektronischen Verfahrens übernommen. Die Regelung soll auch für Vergaben unterhalb der Schwellenwerte gelten, auch wenn sie in Umsetzung des Art. 33 der Richtlinie 2014/18 EG erfolgt. Dagegen sind offenbar nähere Umsetzungsregelungen zur elektronischen Auktion nicht aufgenommen worden, was hinsichtlich der Neuformulierung von § 101 Abs. 6 GWB verwundert. Jedenfalls zeichnet sich deutlich ab, dass neben der Einführung des wettbewerblichen Dialogs nunmehr auch andere Instrumentarien aus dem EU-Recht übernommen werden, mit denen sich die Auftraggeber zweckmäßiger Weise auseinandersetzen.

4 Praxistipp: Neues zur Wahl der Verfahrensart

Im Zuge der Änderungsvorschläge für die neue VOL/A ist vorgesehen, auf den Vorrang der öffentlichen Ausschreibung jedenfalls für die Unterschwellenvergabe zu verzichten. Gleichzeitig wird für die anderen Verfahren als das Offene Verfahren (Nichtoffenes Verfahren bzw. beschränkte Vergabe, Verhandlungsverfahren bzw. freihändige Vergabe) vorher zwingend ein Teilnahmewettbewerb durchgeführt werden müssen. Für die Vergabestellen sind diese Neuregelungen der VOL/A vor allem für Projekte unterhalb der Schwellenwerte in größerem Umfang interessant, für die sich aufgrund der jeweiligen Besonderheiten die Durchführung der freihändigen Vergabe bzw. des Verhandlungsverfahrens anbietet: Hier wird künftig deutlich größerer Spielraum bei der Verfahrensgestaltung zu verzeichnen sein.

5 Praxistipp: Mittelstandsfreundliche Lose

Sowohl im neuen GWB-Entwurf als auch bei den Änderungsvorschlägen für die VOL/A spielt die stärkere Betonung der Losaufteilung eine zentrale Rolle. § 97 Abs. 3 GWB-E sieht vor, dass Leis-

tungen entweder der Menge nach in Teillöse aufgeteilt oder nach Art oder Fachgebiet in Fachlösen „zu vergeben“ sind, also grundsätzlich eine uneingeschränkte, dahingehende Verpflichtung besteht. Nur wenn wirtschaftliche oder technische Gründe dies erfordern, dürfen mehrere Löse zusammen vergeben werden. Diese Regelung wird auch in § 2 Abs. 2 des VOL/A-Entwurfs umgesetzt. Bisher sollte gem. § 5 VOL/A nach Lösen aufgeteilt werden, soweit dies nach Art und Umfang der Leistung zweckmäßig ist. Insoweit würde der Spielraum durch die Neuregelung etwas stärker eingeschränkt. Künftig wird insbesondere zu begründen sein, wenn größere Leistungen in einer Vergabe ohne Losaufteilung zusammengefasst werden. Sinnvoller Weise wird der Auftraggeber hierzu Ausführungen im Vergabebericht machen.

6 Praxistipp: Erschöpfende Informationen in Vergabebekanntmachung und Vergabeunterlagen sowie stringente Reaktion auf Bieteranfragen/-rügen

Schon bisher waren die Vergabestellen gehalten, durch klare Vorgaben zu den Verfahrens- und Leistungsanforderungen in den Vergabeunterlagen Transparenz für die Bieter zu schaffen. Umgekehrt waren die Rügeanforderungen für die Bieter nicht all zu hoch angesetzt: So war häufig zu beobachten, dass Bieter zwar noch vor Ablauf der Angebotsfrist bestimmte Vorgaben rügten, diese Kritikpunkte aber – trotz einer „abschlägigen“ Bescheidung bei der Rügebeantwortung – erst im Nachgang und auf die Mitteilung gem. § 13 VgV hin zum Gegenstand eines Nachprüfungsverfahrens machten. Die späte Überführung der Kritikpunkte in einen Nachprüfungsantrag ist von der Spruchpraxis – z.B. aus Gründen eines Verstoßes gegen Treu und Glauben – bisher kaum beanstandet worden. Der Bieter hat dann die Möglichkeit, sich durch eine Rüge die Möglichkeit der Nachprüfung auch noch nach der Benachrichtigung i.S.v. § 13 VgV offen zu halten.

Dem schieben die Neuregelungen des GWB-Entwurfs einen Riegel vor: So wird nun ergänzend zur bisherigen Verpflichtung, Kritikpunkte aus der Vergabebekanntmachung bis zum Ende der Angebotsfrist zu rügen, diese Verpflichtung auch auf Kritikpunkte aus den Vergabeunterlagen erstreckt. Hier hat die Bundesregierung einen Vorschlag des Bundesrats aufgegriffen. Wird dem Bieter zudem bei einer – dementsprechend – rechtzeitig erhobenen Rüge mitgeteilt, dass die Vergabestelle nicht beabsichtigt derselben abzuwehren, muss er sich künftig früher entscheiden, ob er diesen Kritikpunkt zum Gegenstand eines Nachprüfungsverfahrens macht: Ein auf diesen Kritikpunkt gestützter Nachprüfungsantrag soll nämlich künftig unzulässig sein, wenn mehr als 15 Kalendertage nach Eingang der Mitteilung des Auftraggebers, einer Rüge nicht abzuwehren zu wollen, vergangen sind. Nunmehr wird also auch von den Bietern ein transparentes Verhalten erwartet. Zwar steigt dann die Gefahr der Einleitung von Nachprüfungsverfahren noch während der Angebotsfrist. Dadurch können sich Vergabeverfahren u.U. künftig noch mehr verzögern. Nach Ablauf der Angebotsfrist kann die Vergabestelle dann aber in einem höheren Maße als bisher sicher sein, dass Inhalte der Vergabeunterlagen in diesem späten Stadium nicht mehr Inhalt eines Nachprüfungsantrages werden können. Deswegen empfiehlt es sich nach wie vor, die Anforderungen an Vergabeverfahren und die zu erbringenden Leistungen möglichst exakt zu umschreiben und auf Rügen der Bieter möglichst schnell und stringent zu reagieren.

7 Praxistipp: Vorgabe von Umweltkriterien oder sozialen Anforderungen an die Auftragsausführung

Bisher wurden soziale Kriterien, wie z.B. die Tariftreue oder Umweltkriterien zumeist im Zusammenhang mit Eignungsanforderungen oder Zuschlagskriterien diskutiert. In der Neufassung von § 97 Abs. 4 GWB-E wird nunmehr klargestellt, dass Umweltkriterien oder soziale Anforderungen auch als „Mindestkriterien“ der Auftragsdurchführung vorgegeben werden dürfen. Der Leistungsgegenstand selbst kann also durch solche Kriterien beeinflusst werden: Denkbar ist z.B. die Vorgabe von Umweltkriterien bei der Fahrzeugbeschaffung oder von sozialen Kriterien bei der Vergabe von Leistungen der Eigenvermarktung i.S.d. Elektrogesetzes. Voraussetzung hierfür ist ein sachlicher Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand, also der Auftragsbezug. Bei Umweltmindestanforderungen für Leistungen des Umweltschutzes wird sich dies am leichtesten begründen lassen. Dagegen wird sich durch die Spruchpraxis noch zeigen müssen, wo die Grenze für den Auftragsbezug sozialer Kriterien liegen kann.

8 Praxistipp: Weniger Förmerei bei der Einungsprüfung

Besondere Verfahrenserleichterungen lassen die Vorgaben zur Abfrage von Eignungskriterien und dem Umgang mit Nachweisen in dem Novellierungsvorschlag für die VOL/A erkennen: Nach der geplanten Neufassung des § 6 Abs. 1 VOL/A soll in der Regel von der Eignung der Bewerber oder Bieter auszugehen sein. Nur wenn im Einzelfall Anhaltspunkte gegen die Eignung sprechen, soll der Auftraggeber künftig Eignungsnachweise verlangen. Dabei soll er gehalten sein, sich möglichst auf Eigenerklärungen der Bieter zu beschränken. Diese Regelung erstreckt sich auf Vergaben unterhalb der Schwellenwerte. Davon versprechen sich die Autoren der VOL/A-Novelle offenbar eine erhebliche Verfahrenserleichterung für die Vergabestellen. Flankiert wird die Regelung durch § 16 Abs. 2 des Neuentwurfs, wonach fehlende Unterschriften, elektronische Signaturen, aber auch Angaben, Erklärungen und Preise von der Vergabestelle nachgefordert werden können. An der umfassenden Nachforderungsmöglichkeit wird bereits Kritik geübt. Gleichzeitig haben sich in der Praxis der Durchführung und Begleitung von Vergabeverfahren die Anforderungen der Spruchpraxis an die Förmlichkeiten bei der Vollständigkeitsprüfung der Angebote als großer Hemmschuh erwiesen. Für die Auftraggeber unterhalb der Schwellenwerte dürften die vorgenannten Regelungen daher eine echte Verfahrenserleichterung bieten und dazu beitragen, Verfahrensverzögerungen und Mehrkosten in stärkerem Umfang als bisher zu vermeiden.

9 Praxistipp: Richtiger Rahmen für den Submissionstermin

Offenbar soll der äußere Ablauf des Submissionstermins bei VOL-Vergaben an diejenigen von VOB-Vergaben angepasst werden: So sind die zusätzlichen Anforderungen an Submissionen, die bisher in § 22 der VOL/A enthalten waren, im Neuentwurf entfallen: Im Unterschied zur VOB/

A-Submission war danach die Teilnahme von Bietern am Submissionstermin nicht zugelassen. Es galt ein „Vieraugenprinzip“, zudem durfte die Niederschrift den Bietern oder der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht werden. Aus diesen Umständen haben Vergabekammern in der Vergangenheit bereits den Grundsatz des „Geheimnisschutzes“ der VOL/A abgeleitet. Davon soll offenbar künftig abgerückt werden. Ob dies der Stringenz der Verfahrensführung dienlich ist, bleibt abzuwarten.

10 Praxistipp: Erhöhung des Kostenrisikos für Bieter im Nachprüfungsverfahren

Im Entwurf für die Neufassung des GWB wird nunmehr – in Reaktion auf eine anderslautende Rechtsprechung des BGH – klargestellt, dass Antragsteller im Nachprüfungsverfahren die Verfahrenskosten auch dann zu tragen haben, wenn sie den Antrag zurücknehmen (vgl. § 128 Abs. 4 GWB-E). Damit müssen sich die Antragsteller künftig genauer als bisher über das Kostenrisiko Gewissheit verschaffen, das sie mit der Einleitung eines Nachprüfungsantrags eingehen. Aus Sicht der Vergabestellen ist eine derartige Regelung durchaus wünschenswert. Es bleibt abzuwarten, ob es daraufhin zu einem stärkeren Rückgang der Einleitung von Nachprüfungsverfahren kommt.

11 Praxistipp: Neuheiten bei der Abfassung und Versendung der Benachrichtigung über den geplanten Zuschlag

§ 101 a GWB-E enthält Neuregelungen zur Information der nicht berücksichtigten Bieter und Bewerber über die geplante Zuschlagserteilung: Zusätzlich zur Benennung des Unternehmens, dem der Zuschlag erteilt werden soll und dem Grund der Nichtberücksichtigung des angeschriebenen Bieters muss die Vergabestelle künftig auch über den geplanten Zeitpunkt des Vertragschlusses informieren. Dabei darf sie diese Information nicht auf die im Verfahren verbliebenen „Bieter“ beschränken, sondern muss sie auch den Bewerbern, die noch keine Mitteilung über die Ablehnung der Bewerbung (regelmäßig aufgrund von Einigungsmängeln) erhalten haben, zugänglich machen. Häufig wird dies vergessen, wenn nach einem Teilnahmewettbewerb „ausgesiebt“ wurde und nur noch einige Bieter zur Angebotsabgabe bzw. zu Verhandlungen aufgefordert worden sind, die Bewerber aber keine gesonderte Mitteilung erhielten. Insoweit ist die dahingehende Klarstellung zu begrüßen. Nicht zuletzt wurde die „Wartefrist“ verlängert: Statt wie in § 13 Vergabeverordnung bisher geregelt, 14 Kalendertage nach Absendung der Information müssen nun 15 Kalendertage abgewartet werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass an einigen Stellen wichtige Klarstellungen zu verzeichnen sind, die nach der letzten Vergabereform 2006 noch fehlten. Gerade die Regelungen zu den zeitlichen Rügeanforderungen und der Kostentragung im Nachprüfungsverfahren könnten zudem dazu beitragen, die Zahl der Nachprüfungsverfahren insgesamt zu senken.

Klaus Brüggemann

Kommunalfahrzeuge standardisieren als Kostensenkungsstrategie

1 Definitionen

Schlägt man in enzyklopädischen Werken nach, findet man unter Standardisierung die Erklärung, dass eine Vereinheitlichung von Maßen, Typen, Verfahrensweisen oder anderen Parametern gemeint ist. Im Ergebnis sollen einheitliche Parameter bei bestimmten Produkten, Werkzeugen oder Anlagen erzielt werden, die eine gewisse Universalität in der Anwendung gewähren sollen, bzw. dem Anwender ermöglichen, Komponenten oder Geräte auszutauschen ohne Einbußen im Anwendungsspektrum hinnehmen zu müssen. Dies führt einerseits zu einer Vereinheitlichung als auch einer Vereinfachung des Informationsaustausches sowie zur Gewährung eines Mindeststandards und damit im Ergebnis zur Reduzierung von Kosten sowohl bei der Investition als auch während des Betriebes.

Im Kommunalbereich kann als klassisches Beispiel die Feuerwehr benannt werden. Ein TLF 16 beispielsweise erfüllt immer bestimmte Anforderungen von Feuerlöschverfahren, unabhängig vom Lieferanten des Fahrzeugs. Für die Einsatzleitung ergibt sich daraus der Vorteil, bei einer Alarmierung lediglich auf den Typ TLF 16 abstellen zu müssen, unabhängig vom Standort (z. B. einer Berufsfeuerwehr untergeordneten Freiwilligen Feuerwehr).

Voraussetzung für eine Standardisierung ist allerdings, dass sich zuvor viele (oder im Optimalfall alle) Anwender über die in Frage kommenden Minimalanforderungen einvernehmlich verständigt haben. Weiter ist eine unabdingbare Bedingung, dass sich die vorgesehenen Anwendungen soweit gleichen, dass eine einheitliche Bearbeitung problemlos möglich ist. Möglich ist freilich auch, dass gewisse Kombinationsmöglichkeiten von Bauteilen ermöglicht werden sollen, wie dies z.B. mit so genannten USB-Steckverbindungen bei Computern der Fall ist oder bei Kabelverbindungen beispielsweise um die Beleuchtung eines Anhängers vom Zugfahrzeug aus zu ermöglichen. Insoweit basieren viele Standards auch auf Kompromissen. Standards entstehen im Übrigen auch, weil bestimmte Vorgänge gewohnheitsmäßig so erledigt wurden (z.B. Linkslenkung beim Auto in Deutschland) oder weil marktbeherrschende Anbieter dies so vorgegeben haben (z.B. Microsoft).

Im weiteren Sinne spricht man sicherlich auch von Standards, weil man gemeinhin davon ausgehen kann, dass gewisse Dinge in einer bestimmten Art und Weise beschaffen sind, z.B. dass man bei Telefonen die Möglichkeit hat, die Ziffern Null bis Neun einzugeben o.ä..

Standards führen insoweit dazu, dass sie einerseits viele Abläufe und damit auch Investitionen erleichtern können, andererseits aber auch bestimmte Marktteilnehmer benachteiligen können, weil nicht in allen vergleichbaren Anwendungen unbedingt Standards erfüllt werden müssen bzw. in Grenzfällen Standards auch über das eigentliche Ziel hinausschießen können. Letztlich bedürfen auch Standards immer wieder einer Aktualisierung mit voranschreitendem technischen Fortschritt oder bei veränderten Rahmenbedingungen (z.B. DSL-Telefonleitungen vs. Glasfasertechnik). Zudem muss auch bedacht werden, dass im Regelfall neben vielen Standardanwendungen und einer darauf beruhenden Investition oftmals parallel auch Aufgaben außerhalb des Standards zu erfüllen sind, so dass Zusatzausrüstungen oder gar doppelte Anschaffungen erforderlich sind (wie z.B. das deutsche Eisenbahnnetz nur partiell elektrisiert ist und damit immer auch dieselbetriebene Fahrzeuge vorgehalten werden müssen). Anders gewendet bedeutet dies, dass bei der Anwendung von Standards in einem Bereich, diese Standards auch in anderen Bereichen anzuwenden sind (z.B. Fahrgassenbreite bei Binnenschiffahrtswegen korrespondieren mit den Abmessungen moderner Containerschiffe; hieraus resultierten erhebliche Investitionen der öffentlichen Hand für Ausbaumaßnahmen der Wasserstraßen!). Eine Anpassung von Standards bzw. eine Umstellung auf bestimmte Standards kann insofern durchaus zu erheblichen Anpassungsinvestitionen führen.

2 Herstellersicht

Für Hersteller sind Standards nicht immer positiv zu beurteilen. Die eigenen Produkte auf Standards auszurichten bedeutet häufig, auf individuelle Lösungsansätze und damit auch auf Innovationen verzichten zu müssen, weil Kompromisse einzugehen sind. Kann man hingegen aufgrund seiner Marktstellung und seiner Innovationskraft selbst Standards setzen (siehe Microsoft), können überdurchschnittliche Margen erzielt werden und bisweilen wettbewerbsrechtlich kritische Marktpositionen erreicht werden. In jedem Fall führen Standards zu höherer Transparenz und damit zu höherem Wettbewerb, so dass das Ertragspotential standardisierter Produkte durchaus eingeschränkt ist. In der Regel werden allerdings auch höhere Stückzahlen erreicht, da jeder Marktteilnehmer mit vergleichbarem Know-how arbeitet und Kunden sich in einer gewissen Sicherheit wägen können, dass ihre Aufgabenstellung prinzipiell durch das standardisierte Produkt bewältigt werden kann.

Ein wichtiger Aspekt bei der Entwicklung und Herstellung von Standardprodukten ist natürlich das Marktvolumen sowohl in Bezug auf Menge als auch auf Umsatzvolumen. Hersteller müssen insoweit auch einen wirtschaftlichen Anreiz haben, sich dieser Thematik zuzuwenden, es sei denn, das betreffende Marktsegment ist generell standardisiert (vgl. Feuerwehrsektor oder Militärsektor), also u.U. einem Nachfragemonopol unterlegen (vgl. den Eisenbahnschienenmarkt/ siehe Abbildung 1). Dies führt im Ergebnis häufig zu einer Aufspaltung von Anbietern nach Standard- und Spezialprodukten. Großkonzerne sind dabei häufig nicht in der Lage, außerhalb von Standards und damit einer (Groß-)Serienfertigung zu produzieren, wohingegen mittelständische oder Handwerksbetriebe eher individuell konfigurierte Produkte anbieten können.

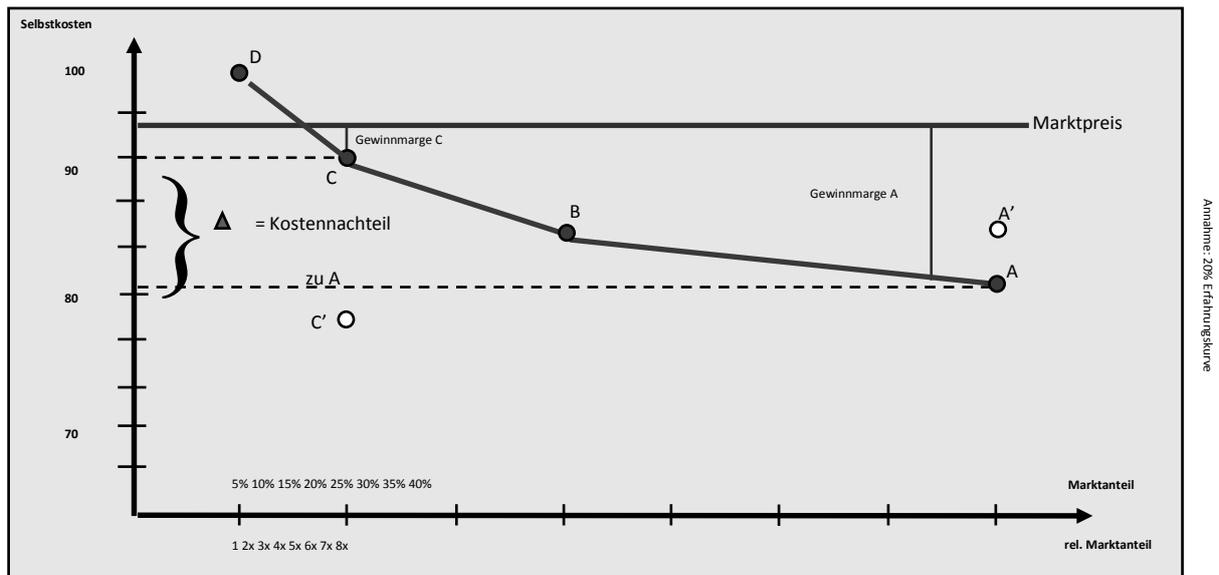


Abbildung 1: Erfahrungskurve: Margen verändern sich in Abhängigkeit von Herstellungs- oder Selbstkosten im Verhältnis zum Marktanteil.

In vielen Fällen sind jedoch auch Kopplungen aus beiden Bereichen zu beobachten. Betrachtet man das Straßenreinigungsgeschäft, wird z.B. oft ein Standardfahrgestell verwendet und eine mehr oder weniger individuelle Reinigungstechnik aufgebaut. Noch deutlicher wird dies bei Wechselaufbauten: Fahrgestell kommt aus dem Industriestandard, Aufnahmerahmen ist interdisziplinär standardisiert, Kehr-, Winterdienst- oder Transportcontaineraufbau wird individualisiert von verschiedenen Lieferanten zur Verfügung gestellt.

In der Industrie haben sich zudem nicht zuletzt aufgrund einer fortschreitenden Globalisierung Standards durchgesetzt, deren Kosten letztlich alle Kunden dieses Anbieters zu tragen haben (z.B. Kabelbaumeinbau für späteren Radioeinbau in Autos). Alle größeren Hersteller bieten auch einen grundsätzlichen Standard bei ihren Produkten an, den der Kunde i.d.R. mit Zubehör ergänzen oder ggfs. auch reduzieren kann. Abweichungen vom Herstellungsstandard bedeuten allerdings auch immer höheren Aufwand in der Herstellung und sind damit kostenwirksam. Müssen dabei Dinge ergänzt oder verändert werden, die nicht zum gewöhnlichen Produktionsumfang gehören, kommt noch ein nicht unerheblicher Organisationsaufwand hinzu, den eine Großserienfertigung nicht mehr gewährt. Dies verhilft z.B. im Automobilsektor sog. Tuningfirmen zu durchaus einträglichen Geschäften.

Im Ergebnis macht dies auch im Kleinserienbereich eine Trennung von standardisierten Produkten und Spezialanfertigungen erforderlich. Im Bucher-Konzern hat man beispielsweise die Herstellung der Spezialkehrtechnik auf die dänische Tochter «Beam» übertragen, wohingegen die Standardtechnik (sofern man in unserem Marktsegment von „Standard“ sprechen kann) weiterhin von «Schörling» in Hannover produziert wird.

Die Darstellung in Abbildung 2 macht deutlich, wie die Frage „Welche Marktpositionen rentieren sich überdurchschnittlich?“ deutlich beantwortet werden kann. Großanbieter, die eine klare Kostenführerschaft generieren können sind mit kleinen Spezialisten durchaus auf gleichem Niveau, wenn jene quasi monopolistisch am Markt agieren können. Allerdings ist diese Position zumeist sehr angreifbar, denn sobald ein weiterer Anbieter mit vergleichbarem Portfolio auftritt, bewegt sich der Spezialist auf der Kurve in Richtung Durchschnitt oder darunter. Dieses Phänomen ist in unserer Branche durchaus beobachtbar.

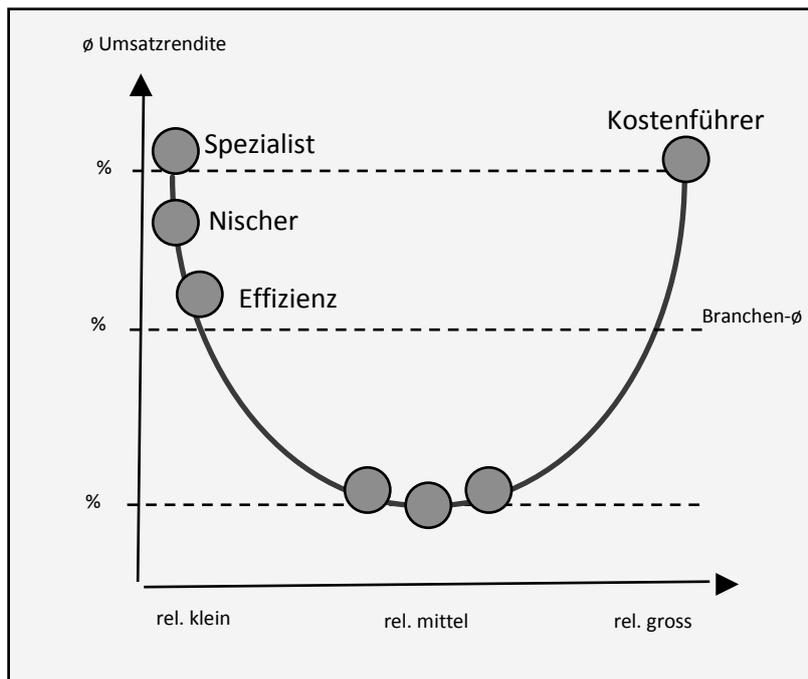


Abbildung 2: Marktpositionen in Abhängigkeit der Unternehmenssituation

3 Kundensicht - Marktforderungen

3.1 aufgrund individueller Ansprüche

Aus dem Markt heraus werden durch die jeweiligen Anwender resp. Kunden individuelle Produkte und Komplettsysteme gefordert. Die hieraus resultierende Produktvielfalt erfordert ein hohes Maß an Entwicklungs- und Logistikleistung im Verhältnis zu einem eher überschaubaren Marktvolumen. Schnelle Angebote, auch für Sonderlösungen, werden durch fertige Modelle, Zeichnungen und Stücklisten schon beim Angebot realisiert. Darüber hinaus werden kurze Lieferzeiten und hohe Termintreue gefordert – optimales Preis-Leistungsverhältnis auch im Bereich des After Sales Service mit „marktgerechter“ Ersatzteilversorgung runden den Forderungskatalog ab.

Durch das bereits genannte überschaubare Volumen sind die für die Kostenverteilung zur Verfügung stehenden Kostenträger (Produkte) allerdings verhältnismäßig hoch belastet.

Die breite Palette der Anwendungsspektren sowie die Einbeziehung internationaler Betrachtungen lässt erahnen, unter welchen Herausforderungen hier Standards definiert werden könnten und sollten oder an welcher Stelle man eben dieses Ziel verwerfen muss, weil ein Konsens kaum zu erwarten ist.

3.2 Vergaberecht und Ausschreibungsstrategie

Die vergaberechtlichen Regeln und Vorschriften dienen traditionell dazu, zu gewährleisten, dass der Staat mit dem Geld, das er vom Steuer- oder Gebührenzahler einnimmt, sparsam und wirtschaftlich umgeht und es nicht „verschwendet“. Stichworte in diesem Zusammenhang sind die Grundsätze der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit (vgl. §§ 7, 55 Bundeshaushaltsordnung - BHO).

Der Wettbewerbsgrundsatz in § 97 Abs. 1 GWB verlangt, dass in einem formalisierten Verfahren möglichst vielen Bietern die Gelegenheit gegeben wird, ihre Leistung anzubieten. Aus diesem Grunde genießt die öffentliche Ausschreibung (in der europarechtlichen Terminologie: das offene Verfahren) den Vorrang. § 101 Abs. 5 GWB bestimmt, dass öffentliche Auftraggeber das offene Verfahren anzuwenden haben, es sei denn, dass ihnen aufgrund des Gesetzes etwas anderes gestattet ist.

Das in § 97 Abs. 5 GWB niedergelegte Gebot der Wirtschaftlichkeit verlangt, dass der Zuschlag auf das wirtschaftlich günstigste Angebot zu erteilen ist. Die Verdingungsordnungen konkretisieren diesen Wirtschaftlichkeitsgrundsatz im Einzelnen und führen jeweils ausdrücklich aus, dass der niedrigste Kaufpreis allein nicht entscheidend ist. Folge- oder Betriebskosten sowie kollaterale Kosten sind insoweit einzubeziehen.

Unberücksichtigt bleibt im Wesentlichen eine mögliche Kostenreduktion durch Standardisierung, weil dieser Aspekt im Vergaberecht bislang keine Beachtung findet. Bezogen auf eine Ausschreibungsstrategie bedeutet dies die Implementierung langfristiger Planungen sowie eine multilaterale Integration einzelner Investitionsvorhaben. Nur so lassen sich standardisierte Prozesse oder Anlagen aufeinander aufbauend zusammenfügen. Anders gewendet bedeutet das allerdings auch, dass man sich möglicherweise in eine Pfadabhängigkeit begibt, deren Verlassen zu einem späteren Zeitpunkt mit überdurchschnittlichen Investitionen verbunden sein kann.

4 Zusammenfassung

Standards setzen einheitliche Parameter für Verfahrensweisen oder Produkte. Hieraus resultieren häufig Vereinfachungen in der Anwendung und in der Kommunikation. Bisweilen führen Standards allerdings auch zu Mehraufwendungen, insbesondere wenn Standards an veränderte Voraussetzungen angepasst werden müssen oder Standards durch marktbeherrschende Einflüsse entstanden sind. Standards basieren grundsätzlich auf einem Einvernehmen der Anwender und

stellen insoweit in der Regel Kompromisse dar. Ebenso bedürfen Standards der regelmäßigen Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen bzw. den technischen Fortschritt.

Aus Herstellersicht unterliegt die Frage einer Standardisierung vorwiegend wirtschaftlichen Aspekten. Die Abwägung von Kostenvorteilen im Verhältnis zum Spezialistentum ist für die Hersteller erfolgsrelevant. Standardprodukte führen aufgrund ihrer Transparenz zu mehr Wettbewerb und damit regelmäßig zu geringeren Erträgen.

Aus Kundensicht stehen Standards im Wettstreit mit individuellen Anforderungen sowie terminlichen Umsetzungswünschen. Bezogen auf das Vergaberecht stehen neben rechtlichen insbesondere die wirtschaftlichen Aspekte im Focus. Fragen einer Standardisierung sind dabei eher untergeordnet. Strategisch muss berücksichtigt werden, ob die Entscheidung für einen Investitionspfad langfristig belastbar und wirtschaftlich vertretbar ist.

Matthias Niederprüm

Die Kundendeckungsbeitragsrechnung als Steuerungsinstrument für den Vertrieb - Ergebnisse eines Kundenprojektes -

1 Das Unternehmensprofil der AVEA GmbH & Co. KG

Die AVEA (Anlagenbetriebe zur Verwertung und Entsorgung von Abfällen) ist ein kommunales Unternehmen, das je zur Hälfte im Besitz der Stadt Leverkusen und des Bergischen Abfallwirtschaftsverbandes ist. Das Entsorgungsgebiet der AVEA-Unternehmensgruppe erstreckt sich über eine Fläche von etwa 1.430 km² mit rund 725.000 Einwohnern. Das Areal umfasst die Stadt Leverkusen sowie den Rheinisch-Bergischen und den Oberbergischen Kreis.

Die Angebotspalette der AVEA reicht von der Einsammlung, dem Transport der Abfälle und Wertstoffe über die Sortierung, das Recycling, die Verwertung und thermische Behandlung bis hin zur Ablagerung der Reststoffe. Insgesamt betreibt die AVEA über 30 Entsorgungsanlagen. Im Einzelnen sind dies Verbrennungsanlagen, Sortieranlagen, Kompostierungs- und Vergärungsanlagen sowie Erddeponien.

Im Geschäftsjahr 2007 behandelte AVEA in ihren Anlagen ca. 1,26 Mio. Tonnen Abfälle und konnte bei einem Umsatz von 80,58 Mio. € ein Betriebsergebnis von 9,98 Mio. € erwirtschaften. Insgesamt beschäftigte die AVEA-Unternehmensgruppe im Jahr 2007 rund 430 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen. Im Jahr 2005 wurden alle vertrieblichen Funktionen sowie die Stoffstrommanagement Funktionen in einer neuen Organisationseinheit „Stoffstrommanagement“ innerhalb der AVEA-Holding zusammengeführt, d.h. zentralisiert.

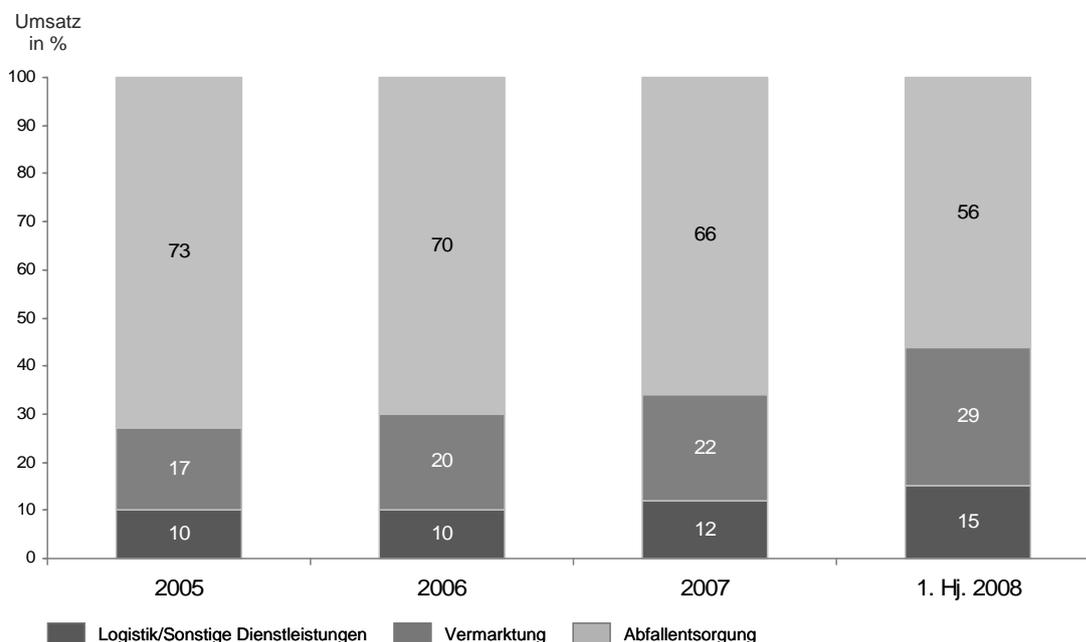
Innerhalb dieses neuen Zentralbereichs „Stoffstrommanagement“ mit rund 25 Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen werden die zwei Abteilungen „Kundenservice“ und „Key Account Management“ unterschieden. Dem Kundenservice sind die beiden Teams „Außendienst“ und „Innendienst“ zugeordnet, dem Key Account Management die drei Teams „Vermarktung und Stoffstrommanagement“, „Key Account Management“ und „Fakturierung“.

Im Zuge der Neuorganisation im Jahr 2005 wurde die bis zu diesem Zeitpunkt sehr heterogene und gering integrierte IT-Landschaft abgelöst und als neue ERP-Software das Produkt SAP R/3 eingeführt. Seit diesem Zeitpunkt wird das SAP Modul SD (Sales and Distribution) zur Unterstützung der vertrieblichen Prozesse und zur Bereitstellung der benötigten vertrieblichen Informationen im Zentralbereich „Stoffstrommanagement“ genutzt.

2 Die Zielsetzung des Projektes

Hauptziel des Projektes „Einführung einer Kundendeckungsbeitragsrechnung“ war es, durch die Ermittlung von kundenbezogenen Umsätzen und Kosten Erkenntnisse über die Bedeutung einzelner Großkunden und Kundengruppen zu erlangen.

Da in den letzten Jahren die Bedeutung der Vermarktung von Wertstoffen (Schrott, Altpapier etc.) kontinuierlich zugenommen hat - aktuell liegt bei AVEA der Anteil der Wertstoffumsätze am Gesamtumsatz bereits bei rund 30% -, sollten beim Aufbau der Kundendeckungsbeitragsrechnung auch die kundenbezogenen Vermarktungserlöse berücksichtigt werden.



Weitere inhaltliche Einzelziele, die mit diesem Projekt erreicht werden sollten waren:

- Strukturen und Daten für die Angebotskalkulation (Vor- und Nachkalkulation) zur Verfügung stellen
- Die Rentabilität einzelner Aufträge bzw. Auftragsarten bei Preis- und Mengenschwankungen überprüfbar machen
- Entscheidungshilfen für die kundenbezogene Preis- und Konditionenfindung bieten
- Entscheidungshilfen für die Außendienststeuerung liefern

Das Projekt unterteilte sich in vier Arbeitspakete, die auch methodisch in dieser Reihenfolge angegangen wurden:

1. Arbeitspaket: Aufbau der Kundendeckungsbeitragsrechnung
2. Arbeitspaket: Ermittlung der benötigten Information (Mengen, Umsätze und Kosten)
3. Arbeitspaket: Berechnung der kundenbezogenen Deckungsbeiträge
4. Arbeitspaket: Bewertung der Ergebnisse und Ableitung von Maßnahmen

Das Projektteam setzte sich zusammen aus den Führungskräften des Zentralbereichs „Stoffstrommanagement“, Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen des Rechnungswesens und Controllings sowie Beratern der ISI Management Consulting GmbH, Düsseldorf.

3 Der Aufbau der Kundendeckungsbeitragsrechnung

In Anlehnung an die in der relevanten Literatur verwendeten Berechnungsschemata wurde in diesem Projekt eine vierstufige, branchenspezifische und an den Anforderungen der AVEA ausgerichtete Kundendeckungsbeitragsrechnung aufgebaut.

Bruttoumsatz mit Großkunden/Kundengruppen

–	Kundenbezogene Erlösminderungen (z.B. Skonti, Boni, Rabatte)
–	Umsatzsteuer (19%, 7%, 0%)
=	Nettoumsatz
–	Einzelkosten (z.B. Verbrennungskosten, Logistikkosten)
+	Vermarktungserlöse
=	Kundendeckungsbeitrag I
–	Kundenbezogene Vertriebskosten (z.B. Außendienstbesuche, Werbeaktionen, Reklamationen)
=	Kundendeckungsbeitrag II
–	Vertriebsgemeinkosten (z.B. Innendienst, Stoffstrommanagement)
=	Kundendeckungsbeitrag III
–	Verwaltungsgemeinkosten (Fixer Prozentsatz bezogen auf die Einzelkosten)
=	Kundendeckungsbeitrag IV

Abbildung 1: Berechnungsschema

In diesem Berechnungsschema werden ausgehend vom Bruttoumsatz des Großkunden bzw. der Kundengruppe in der *1. Stufe* die kundenbezogenen „Erlösminderungen“ (Skonti, Boni oder Rabatte), die „Umsatzsteuer“ (19%, 7%, 0%) sowie die kundenbezogenen „Einzelkosten“ (Verbrennungskosten, Logistikkosten) abgezogen. Ebenfalls werden in dieser Stufe die anteiligen Erlöse durch Vermarktung von Wertstoffen dem Großkunden bzw. der Kundengruppe („Vermarktungserlöse“) hinzugerechnet.

In der *2. Stufe* werden zur Ermittlung des Kundendeckungsbeitrags II die dem Kunden *direkt* zurechenbaren Vertriebskosten („Kundenbezogene Vertriebskosten“), wie z.B. Kosten für Außendienstbesuche, Werbeaktionen, Reklamationen etc. abgezogen.

Zur Ermittlung des Kundendeckungsbeitrags III sind in der *3. Stufe* die *indirekt* zurechenbaren Vertriebskosten („Vertriebsgemeinkosten“) abzuziehen, wie z.B. Kosten des Innendienstes und des Stoffstrommanagements.

In der abschließenden *4. Stufe* werden nur noch die „Verwaltungsgemeinkosten“ abgezogen - hierbei handelt es sich um einen fixen Prozentsatz bezogen auf die kundenbezogenen Einzelkosten - und der Kundendeckungsbeitrag IV ermittelt.

4 Die benötigten Informationen und die Erhebungsmethodik

In der konkreten Projektarbeit wurde schnell deutlich, dass als wesentliche Voraussetzung für die Anwendung der Kundendeckungsbeitragsrechnung zunächst ausreichend Transparenz über die relevanten Stoffströme hergestellt werden musste.

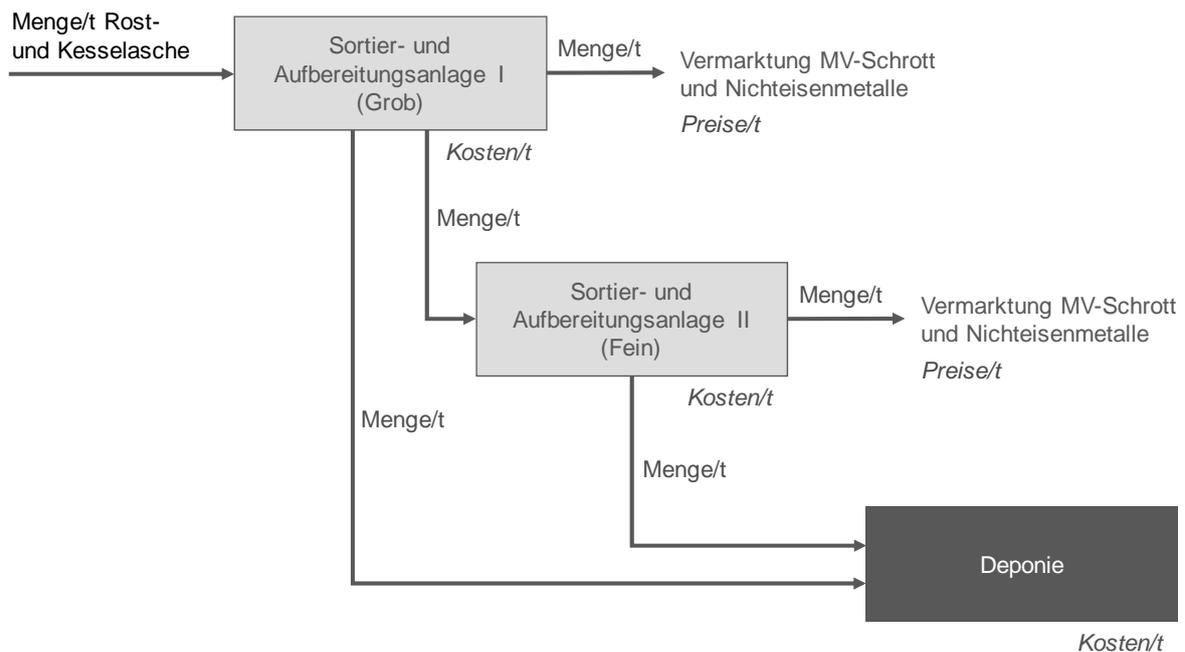


Abbildung 2: Stoffströme

Auf Basis der dokumentierten Stoffstromprozesse konnten jetzt für einzelne Kunden und Kundengruppen die notwendigen Informationen erhoben werden.

In der *1. Stufe*, bei der Ermittlung der kundenbezogenen Einzelkosten, handelte es sich in erster Linie um folgende Basisinformationen, die aus den SAP Modulen SD (Sales and Distribution), MM (Materials Management) und CO (Controlling) zur Verfügung gestellt werden konnten:

- Entsorgungsmengen und Preise

- Verbrennungs-, Sortier-, Transport- sowie Deponierungsmengen und vereinbarte Verrechnungspreise zwischen Vertrieb bzw. Stoffstrommanagement und Anlagen sowie Logistik
- Vermarktungsmengen und Preise

Um die in der 2. Stufe zur Ermittlung der kundenindividuellen Vertriebskosten benötigten Informationen erhalten zu können, wurden folgende sechs Vertriebsprozesse unterschieden und die absoluten Kosten pro Vertriebsprozess sowie die Kosten pro Geschäftsanfall ermittelt.

Vertriebsprozesse	Geschäftsanfall
1. Auftragspflege	Auftrag (Anzahl und € pro Auftrag)
2. Angebotserstellung	Angebote (Anzahl und € pro Angebot)
3. Kundenbesuche	Besuche (Anzahl und € pro Kundenbesuch)
4. Fakturierung	Rechnungen (Anzahl und € pro Rechnung)
5. Reklamationsbearbeitung	Reklamationen (Anzahl und € pro Reklamation)
6. Einkauf von Entsorgungs- und Transportleistungen	Bestellungen (Anzahl und € pro Bestellung)

Damit diese Werte auch berechnet werden konnten, mussten folgende Informationen aus dem SAP Modul SD (Sales and Distribution) zur Verfügung gestellt bzw. ergänzende Berechnungen insbesondere zur Zuordnung der Mitarbeiterkapazitäten durchgeführt werden:

- Geschäftsanfall pro Vertriebsprozess
- Geschäftsanfall pro Vertriebsprozess und Kunden bzw. Kundengruppe
- Eingesetzte Mitarbeiterkapazitäten pro Vertriebsprozess
- Kosten pro Vertriebsteam (Kostenstellen)

Alle Vertriebskosten, die nicht einem dieser sechs Vertriebsprozesse zugeordnet werden konnten, wurden als Vertriebsgemeinkosten deklariert, die in der 3. Stufe entsprechend zu berücksichtigen bzw. abzuziehen sind.

Tabelle 1: Zuordnung der Vertriebskosten

Organisationseinheiten	Bereichsleitung Stoffstrommanagement	Kundenservice	Innendienst	Außendienst	Key-Account-Management	Fakturierung	Stoffstrommanagement/ Vermarktung	Summe
Gesamtkosten 2007	€	€	€	€	€	€	€	100%
Prozesskosten								
Auftragspflege		45%	55%		35%			21%
Angebotserstellung		15%	20%		10%			8%
Kundenbesuche		10%		80%	10%			15%
Rechnungsstellung					5%	100%		14%
Reklamationsbearbeitung		5%			10%			2%
Einkauf von Entsorgungs- und Transportleistungen					10%		50%	7%
Zwischensumme	0%	75%	75%	80%	80%	100%	50%	67%
Vertriebsgemeinkosten	100%	25%	25%	20%	20%	0%	50%	33%
Summe	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Insgesamt konnten mit dieser Methodik rund 70% der Kosten den definierten Vertriebsprozessen und damit auch den Großkunden bzw. Kundengruppen direkt zugeordnet werden. Nur rund 30% der Kosten mussten als Vertriebsgemeinkosten den Kunden zugeschlüsselt werden.

5 Wesentliche Ergebnisse und Ableitung von Maßnahmen

Die Berechnung der Kundendeckungsbeiträge führte zu dem Ergebnis, dass bei allen Großkunden zumindest ein positiver Kundendeckungsbeitrag I erreicht werden konnte. Nicht bei allen Großkunden konnten aber die kompletten Vertriebskosten und/oder Verwaltungsgemeinkosten getragen werden, so dass einige Großkunden sogar einen negativen Deckungsbeitrag II aufwiesen.

Weiterhin wurde deutlich, dass mit einzelnen Großkunden in der Vergangenheit nur positive Kundendeckungsbeiträge erzielt wurden, weil über die Vermarktung von Wertstoffen zusätzliche Erlöse generiert werden konnten. Ebenfalls zeigte sich bei einigen Kunden bzw. Kundengruppen, dass der Betreuungsaufwand - gemessen an der Anzahl von Kundenbesuchen sowie der Reklamationshäufigkeit - sehr hoch war. Auch wurde deutlich, dass je nach Auftragschwerpunkt (Verbrennung, Deponierung, Umleerung etc.) die Kundendeckungsbeiträge sehr unterschiedlich waren und damit auch die Rentabilität der Kunden in den einzelnen Segmenten anders zu beurteilen ist.

Konkrete Maßnahmen, die aus den Ergebnissen abgeleitet wurden, bezogen sich dabei auf folgende Bereiche:

1. Gewährte Sonderkonditionen bei einzelnen Kunden prüfen und ggf. neu verhandeln
2. Interne Verrechnungspreise überprüfen und an die Marktpreisentwicklung laufend anpassen
3. Entwicklung der Wertstoffpreise laufend überwachen und Auftragsnachkalkulationen bei erheblichen Preisschwankungen durchführen
4. Einsatz des Außendienstes (Außendienststeuerung) optimieren
5. Gezielt Marketingmaßnahmen für „rentable“ Kundengruppen durchführen
6. Das Berechnungsschema der Kundendeckungsbeitragsrechnung zur Kalkulation von Angeboten und zur Nachkalkulation von Aufträgen einsetzen

Weiterhin wurde als Ergebnis dieses Projektes in 2007 ein neues Vertriebsberichtswesen konzipiert und umgesetzt, das monatlich relevante Steuerungsinformationen über Umsatz, Mengen und Preise liefert. In diesem Rahmen wurde auch ein Management Report konzipiert, der in übersichtlicher Form die so genannten „Key Performance Indicators“ (KPI) beschreibt und deren Entwicklung über einen Zeitraum von drei Jahren vergleichend gegenüberstellt.

6 Literatur

Banzhaf, Jürgen und Feyrer, Yvonne, Kundensegmentierung mittels Kundendeckungsbeitragsrechnung als anwendungsbezogenes Instrument wertorientierter Unternehmensführung, Wiesbaden 2006, 1. Auflage

Bummel, Tino, Die Kundendeckungsbeitragsrechnung als Steuerungsinstrument in Handelsbetrieben, Berlin, 2005, 1. Auflage

Krafft, Manfred, Kundenbeziehung und Kundenwert, Heidelberg 2007, 2. Auflage

Ulrich Reuter, Thomas Schaut

Kommunale Entgeltkalkulation und integriertes Berichtswesen mit SAP Business Intelligence bei der AWA Entsorgung GmbH

1 Management Summary

Die AWA setzte bislang derzeit zu Planungs- und Reportingzwecken das System M.I.S. ALEA ein, das durch Excel-Anwendungen ergänzt wurde.

Im Zuge der vorgesehenen Ablösung des Wiege- und Fakturierungssystems A.B.S. soll auch ALEA zum 1.1.2009 durch SAP Business Intelligence (BI) ersetzt werden. Ziel gemäß der unternehmensweiten IT-Strategie ist die weitgehende Abbildung der relevanten AWA-Geschäftsprozesse im integrierten SAP-Umfeld, insbesondere die Abbildung der Planungs- und Reportingprozesse in SAP-CO bzw. in SAP Business Intelligence (BI).

Gemeinsam mit der regio iT GmbH, Aachen, hat die Carpe Dies Consulting GmbH im Februar 2008 ein Fachfeinkonzept zur Abbildung der Planungs- und Reportingprozesse auf der Grundlage eines optimierten Controllings bei der AWA Entsorgung GmbH erarbeitet, welches Grundlage für die betriebswirtschaftlichen und systemtechnischen Umsetzung war. Das Implementierungsprojekt begann im Mai 2008.

Als Voraussetzung für das weitere Vorgehen war auch die zukünftige Struktur der Controlling-systematik festgelegt worden. Im Grundsatz werden nun im Controlling neben den bereits verwendeten Kostenstellen verstärkt Innenaufträge als Kontierungsobjekte genutzt, die Fortschreibung von Mengen und Erlösen war daher entsprechend anzupassen. Durch die Ablösung des Altsystems werden die kommunale Entgeltplanung und das kaufmännische sowie das abfallwirtschaftliche Reporting weitestgehend in SAP BI erfolgen, wobei zunächst die entsprechenden Stammdaten aus dem Controlling in die Planungsumgebung des BI überführt werden. Die Mengenplanung erfolgt dort auf Kostenträgern, die Kostenplanung erfolgt auf Kostenstellen. Der weitere Planungsprozess (Aufbau der Kostenübersicht, Durchführung der kommunalen Entgeltkalkulation und die Erstellung der GuV) verläuft in SAP-BI analog zum bisherigen Ablaufschema. Abrechnungen, Verteilung der direkten Kosten sowie Umlagen werden im CO durchgeführt. Die Planungsumgebung wurde im Web-Umfeld aufgebaut, die einzelnen Planungen werden über Register aufgerufen und über eingabebereite Reports (Queries) bedient.

Für Planung und Reporting wurde ein gemeinsames Datenmodell aufgebaut, so dass die Strukturen der Planung sich auch im Berichtswesen wiederfinden. Alle Berichte beruhen auf derselben

Datenbasis. Als Quellsysteme dienen die SAP-Module SD und CO sowie die Tabellen der SAP-Komponente „Waage“ und „Abfallrecht“. Auch das Reporting bedient sich der Web-Oberfläche. Ziel ist eine einheitliche Darstellung aller Berichte im Hause AWA. Der Aufruf der Berichte erfolgt über User-spezifische Rollenmenüs, die einer entsprechenden Berechtigungsverwaltung unterliegen.

2 Die AWA Entsorgung GmbH

Die AWA Entsorgung GmbH wurde im Jahre 1991 als Abfallwirtschaft Kreis und Stadt Aachen GmbH zur Bündelung der abfallwirtschaftlichen Aktivitäten von Kreis und Stadt Aachen gegründet. Eine der ersten Aufgaben für die neue Gesellschaft war dabei die Planung und Errichtung der Müllverbrennungsanlage Weisweiler.

Im Jahre 1997 erfolgte gemeinsam mit der damaligen R+T Entsorgung GmbH die Gründung der MVA Weisweiler GmbH & Co. KG als Betreibergesellschaft der MVA Weisweiler. An dieser PPP-Gesellschaft waren die AWA und R+T jeweils mit 50 % beteiligt. Aufgrund der Umstrukturierungen im RWE-Umweltbereich ist heute die EGN Entsorgungsgesellschaft Niederrhein GmbH in Grevenbroich Mitgesellschafterin der MVA Weisweiler GmbH & Co. KG.

Im Jahre 2003 trat der Kreis Düren der Zusammenarbeit bei, die durch die Gründung des Zweckverbandes Entsorgungsregion West (ZEW) neu strukturiert wurde. Die in AWA Entsorgung GmbH umbenannte Gesellschaft wurde mit dem operativen Geschäft des ZEW beauftragt. Der ZEW hält heute 93,75 % der AWA-Gesellschaftsanteile, Kreis und Stadt Aachen sind jeweils zu 3,125 % beteiligt.

Im Jahre 2005 erfolgt die Gründung der AWA Service GmbH als hundertprozentige Tochtergesellschaft der AWA Entsorgung GmbH.

Neben der Beteiligung an der MVA betreibt die AWA Entsorgung GmbH gemeinsam mit der AWA Service GmbH Kompostierungsanlagen, Sortieranlagen und Entsorgungszentren. Außerdem ist sie für die Rekultivierung von Deponien zuständig und führt die Abfallberatung im Kreis Aachen durch. Im kaufmännischen Bereich und bei der EDV ist sie außerdem Kompetenzzentrum für die Tochtergesellschaften.

Aktuell erzielt die AWA Entsorgung GmbH einen Jahresumsatz von ca. 45 Mio. € und beschäftigt 78 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die AWA Service GmbH verzeichnet einen Jahresumsatz von ca. 3,6 Mio. € und bietet 36 Arbeitsplätze.

Die MVA Weisweiler GmbH & Co. KG weist bei einem Jahresumsatz von ca. 60 Mio. € nur 15 Beschäftigte aus, da das Betriebspersonal vom RWE Braunkohlkraftwerk Weisweiler gestellt wird.

3 Zielsetzung eines Projektes zur Abbildung der integrierten Entgeltkalkulation und des Berichtswesens

Die betriebswirtschaftlichen Prozesse von ZEW, AWA und MVA wurden bislang in einer vergleichsweise heterogenen Systemlandschaft abgebildet. Während schon vor einigen Jahren im Rechnungswesen die Einführung von SAP erfolgt und in der MVA SAP PM im Einsatz ist, bedienten sich der technische Bereich sowie das Controlling für Planungs- und Berichtswesen verschiedener Tools einschließlich umfangreicher Excel-Modelle. Dabei ist von besonderer Bedeutung, dass aus der Wirtschaftsplanung auch eine sehr differenzierte Entgeltkalkulation abgeleitet werden muss, die auch die Überleitung vom Handelsrecht zur Planung nach den Leitsätzen des öffentlichen Preisrechts (LSP) ermöglichen muss.

Neben dem kaufmännischen Reporting gibt es auch ein dezidiertes technisches Berichtswesen über Mengenströme, Entsorgungsmengen, Zuordnungen zu Entsorgungsnachweisen und Anliefererlaubnissen usw., das ebenfalls in eine neue Softwarelösung integriert werden muss.

Das zu Planungs- und Reportingzwecken eingesetzte System MIS ALEA war im Laufe der Jahre umfangreichen Änderungen und Anpassungen an geänderte Strukturen unterworfen, die nicht ohne negative Auswirkungen auf die Handhabbarkeit der Software geblieben sind.

Das zu Planungs- und Reportingzwecken eingesetzte System M.I.S. ALEA wird daher zum 1.1.2009 durch SAP Business Intelligence (BI) ersetzt.

Die Carpe Dies Consulting GmbH, München und die regio IT GmbH, Aachen wurden mit der Implementierung von SAP BI und der Anpassung der Controllingkonzeption bei der AWA beauftragt.

Inhalt der Umsetzung ist die Durchführung der kommunalen Entgeltplanung in SAP Business Intelligence (BI), die Abbildung von Kosten und Erlösen in einer optimierten Systematik im SAP-Standard-CO, sowie die Erstellung der notwendigen Auswertungen und Berichte für das kaufmännische und abfallwirtschaftlich-technische Controlling der AWA.

4 Umsetzung im Projekt

4.1 Anpassungen im Controlling

Die Anforderungen der AWA an ein integriertes Planungs- und Reportingtool wurden in einem ersten Schritt im Rahmen der Erstellung eines Fachfeinkonzeptes aufgenommen und spezifiziert. Im Zuge der Erarbeitung der planerischen Zusammenhänge wurde darüber hinaus auch Optimierungspotenzial im Controlling identifiziert. Die AWA Entsorgung GmbH nutzte bislang die Kostenstellenrechnung im Gemeinkostencontrolling zur Ermittlung von Erlösen und Kosten. Entsprechend der Unternehmensgliederung war jeweils ein Kostenstellenblock für Erlöse und für

die operativen Kosten sowie verschiedene Kostenstellenblöcke für technischen und Verwaltungsgemeinkosten eingerichtet. Kosten für Maßnahmen und Investitionsvorhaben wurden statistisch auf CO-Innenaufträgen gesammelt.

Eine direkte Gegenüberstellung von Erlösen zu Kosten auf jeweils einem einzigen Controllingobjekt war nicht realisiert. Die Gegenüberstellung wurde innerhalb eines Kostenstellenberichts über die Selektion der Erlös- und Kosten-Kostenstellen durchgeführt. Dieses Vorgehen galt sowohl für die Planung als auch für die Fortschreibung der Istwerte. Im Rahmen des Konzeptes wurde eine Ergebnisrechnung pro Kostenträger für die Planwerte als auch bei der Fortschreibung der Istwerte vorgeschlagen. Die strukturellen Zusammenhänge im Gemeinkostencontrolling wurden damit nicht verändert. Ohne die Prozesse verändert zu haben, werden künftig die Kosten auf den Kostenstellen geplant und im Ist fortgeschrieben.

Ebenfalls werden auch in Zukunft die statistischen Innenaufträge für Maßnahmen und Investitionen weiter genutzt wie bisher. Neu ist, dass die Erlöse und Mengen auf CO-Innenaufträgen, die als Kostenträger genutzt werden, gesammelt werden. Innerhalb dieser Kostenträger werden die Daten über die Auftragsabrechnung auf Kostenträger für die Ergebnisbetrachtung verdichtet. Alle Kosten werden hierbei vom Gemeinkostencontrolling auf die Kostenträger übernommen, und es erfolgt ein Ergebnisausweis für jeden dieser Kostenträger sowie für die AWA Entsorgung über alle Kostenträger.

Der grundsätzliche Ansatz im Controlling mit Integration der angrenzenden Module wird in der nachfolgenden Abbildung 1 dargestellt. Das Vormodul SD, in dem künftig die Fakturen der AWA Entsorgung GmbH erstellt werden, bucht die Erlöse und Mengen direkt auf die Kostenträger. Maßgeblich hierfür sind die Parameter „Anlage“, „Abfallgruppe“, „Herkunft“ und „Satzungs-/Nichtsatzungsentgelt“. Die in FI manuell erfassten Kosten und Erlöse werden entweder auf Kostenstellen oder direkt auf dem Kostenträger erfasst.

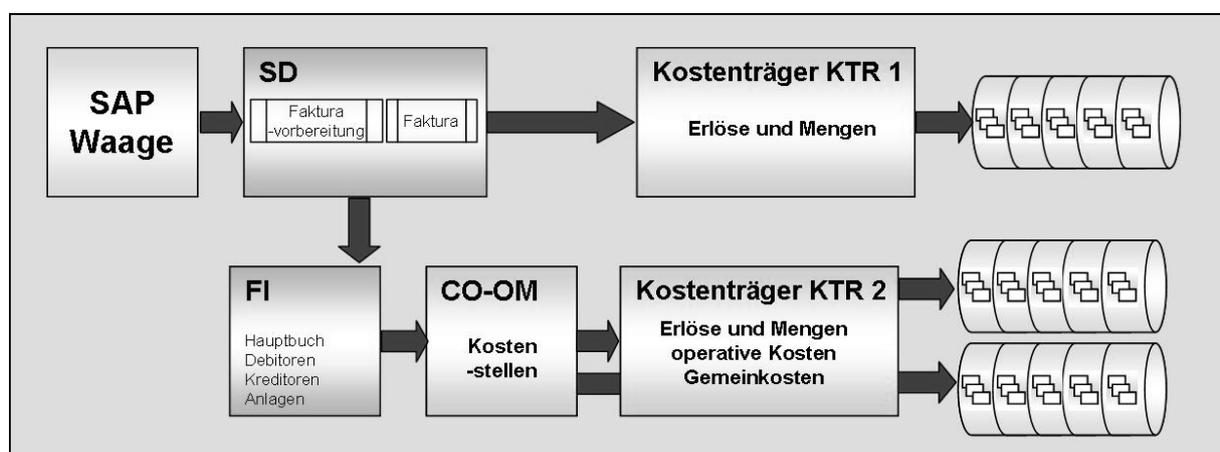


Abbildung 1: Prinzip der Controllingkonzeption

Eine Differenzierung für einen Ergebnisausweis erfolgt auf einer Ebene, auf der die Kosten als auch die Erlöse verursachungsgerecht zugeordnet werden können. Für die AWA Entsorgung GmbH sind dies acht Bereiche, in denen diese Zuordnung sinnvoll und möglich ist (vgl. Abbildung 2). Damit erfolgt also eine Verdichtung der auf den einzelnen Kostenträgern gebuchten Erlöse und Mengen.



Abbildung 2: Gliederung AWA Entsorgung GmbH im Ergebnisausweis

Damit wird insgesamt erreicht, dass durch die Gegenüberstellung von Kosten und Erlösen auf jeweils einem einzigen Controlling-Objekt der Ergebnisausweis pro Kostenträger möglich ist. Die Durchgängigkeit der Vergleichbarkeit des Werte- bzw. Mengenflusses ist durch die identische Fortschreibung von Ist- und Plandaten auf den gleichen Objekten gewährleistet.

4.2 Aufbau des Datenmodells für Planung und Reporting

Die Planungs- und Reportingfunktionen werden künftig in SAP BI abgebildet. Dabei werden die im SAP-ERP-CO aufgebauten Strukturen für Plan- und Istdarstellungen genutzt. Grundsätzlich werden bei der AWA das „kaufmännische“ und das „technische“ Controlling unterschieden.

Letzteres umfasst insbesondere das Controlling der Abfallzulassung und das Reporting der Abfallmengenströme. Beide Bereiche verwenden dieselbe Datenbasis, daher war der Aufbau eines gemeinsamen Datenmodells zwingend erforderlich. Während die Datenstrukturen für das kaufmännische Controlling aus dem Controllingkonzept hervorgingen, waren für den technischen Bereich eigene Strukturen aufzubauen. Als Vorlage dienten weitgehend die bislang in M.I.S. ALEA abgebildeten Berichte und Reports. Im Ergebnis wurde schließlich das in Abbildung 3 prinzipiell dargestellte Datenmodell konzipiert und für den kaufmännischen Teil bereits in SAP Business Intelligence realisiert. Der technische Teil wird bis Ende 2008 implementiert werden.

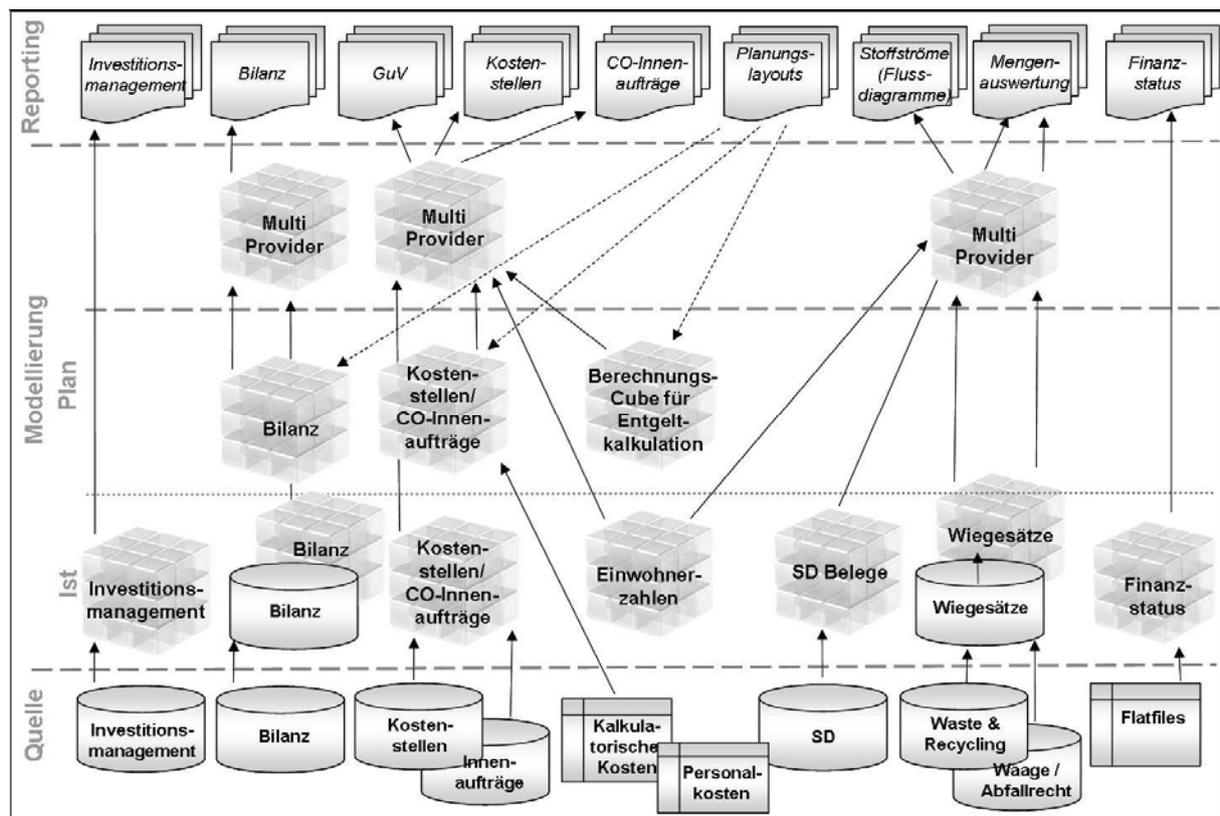


Abbildung 3: Übersichtsmodell für Planung und Reporting in SAP BI

Den zentralen Bereich des Datenmodells bilden verschiedene Datencubes, die aus unterschiedlichen Datenquellen gespeist werden, hier überwiegend aus dem SAP-ERP mit den Modulen FI und CO sowie künftig auch SD, SAP Waage und SAP Abfallrecht. Die im Bereich der Planung verwendeten Cubes wurden analog zu den Ist-Cubes gespiegelt und mit einem Multi-Provider versehen, damit Plan-Ist-Vergleiche möglich werden. Im Datenmodell wurden die Anforderungen des kaufmännischen (z. B. Auswertungen zur GuV und Bilanz sowie von Kostenstellen und Kostenträgern) wie auch des technischen Controllings (z. B. Mengenauswertungen, Stoffstromdarstellungen) berücksichtigt. Kern des Modells ist jedoch der vergleichsweise mächtige Berechnungscube zur Durchführung der Entgeltkalkulation. Auf diesen setzen die unterschiedlichen, teilweise aufeinander aufbauenden Planungslayouts auf, die sich ihrerseits inhaltlich aufeinander beziehen. Damit wurden die Abbildung des Prozesses der Entgeltkalkulation der AWA GmbH und die Integration in das SAP-System möglich.

4.3 Der Planungsprozess

Der Planungsprozess der AWA GmbH wird systemtechnisch sowohl im SAP ERP als auch im SAP BI durchgeführt. Während das Gemeinkostencontrolling im SAP ERP die Grundlagen für die Planung in Form von Stammdaten liefert und für Verrechnungen von Kosten genutzt wird, erfolgt der eigentliche Planungsprozess der Entgeltkalkulation, der GuV- und Bilanzplanung im Wesentlichen über die BI-integrierte Planung (BIP). Beide Systeme sind über entsprechend vordefinierte

bzw. angepasste Schnittstellen (Extraktion und Retraktion) integriert. Das Ablaufschema ist der Abbildung 4 zu entnehmen.

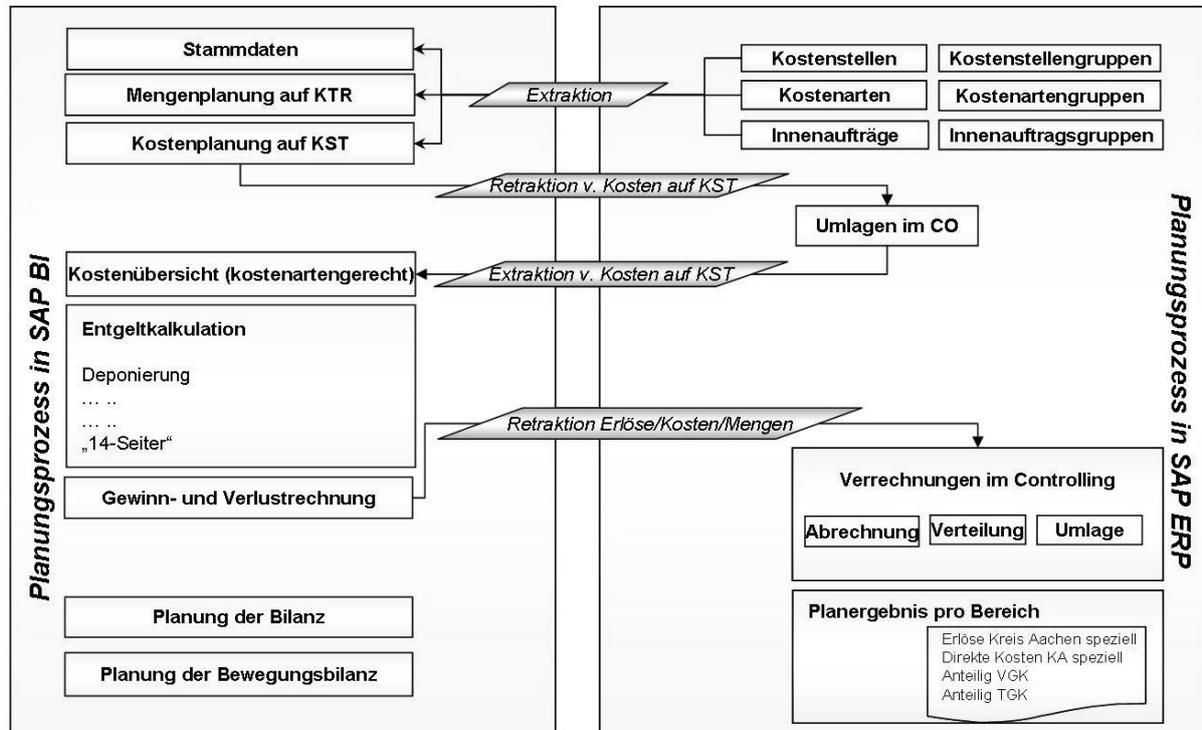


Abbildung 4: Ablaufschema der BI-integrierten Planung

Um eine höhere Nachvollziehbarkeit der Werteflüsse zu erreichen werden im ERP auf Innenaufträgen die gebuchten Kosten den Ist-Erlösen gegenübergestellt. Die in der Entgeltkalkulation in BI ermittelten Plan-Entgelte und -kosten werden auf die Innenaufträge im ERP überführt, um den Ergebnisausweis im ERP auch für den Planwertefluss zu ermöglichen. Andererseits gewährleistet die Extraktion der Ist-Erlöse und -Kosten in BI ein Reporting mit weiterführenden Analysen von Plan- und Ist-Werten.

Dieses Vorgehen setzt jedoch auch die integrative Betrachtung einzelner Planungsschritte voraus. Für die Darstellung der Plan-Entgelte auf Innenaufträgen im ERP dienen u. a. Mengengrößen als Grundlage. Diese werden im Rahmen der Mengenplanung auf Innenaufträgen ausgehend von Vorjahres-Ist-Mengen des ERP und darauf referenzierenden Forecasts sowie Hochrechnungen in BI geplant.

Eine Planungsintegration innerhalb des SAP ERP auf andere Module, wie SD oder SAP Waage, erfolgt nicht.

Der Planungsprozess der AWA GmbH beginnt im SAP ERP-System auf Stammdaten-Ebene, hier insbesondere auf Kostenarten-, Kostenstellen- und Innenauftrags-Gruppen. Die Stammdaten werden nach SAP BI extrahiert und bilden die Grundlage für die weiteren Planungsschritte der

Entgeltkalkulation und die GuV-Planung in SAP BI. Hier werden zunächst die Mengen auf Kostenträgern sowie Kosten kostenartengerecht auf Kostenstellen geplant. Die geplanten Kosten werden periodengerecht in das SAP ERP retrahiert, damit die Durchführung von Umlagen erfolgen kann. Diese Kostenumlage könnte grundsätzlich auch in SAP BI erfolgen. In diesem Fall wäre eine Datenretraktion an das ERP nicht erforderlich. Die Nachbildung der Umlagezyklen im BIP verursacht jedoch höheren Aufwand, zumal die Umlagen im ERP System bereits vorhanden sind und strukturell unverändert auch weiterhin genutzt werden können.

Nach der Kostenumlage werden die Daten in zurück nach SAP BI extrahiert und bilden die Grundlage für die weiteren Planungsschritte:

- Binnenumsatzeliminierung
- Berücksichtigung von Wagniszuschlägen
- Ermittlung von Gemeinkostenzuschlagssätzen
- Ermittlung von Erlösen der Kostenträger auf Basis von Mengen und Durchschnittspreisen
- Kalkulation von Entgelten (einwohnerspezifisch und mengenspezifisch in Abhängigkeit von Grund- und Leistungsentgelten)
- Ermittlung der Plan-GuV
- Ermittlung der Planbilanz

Nach Abschluss aller Planungsschritte der Entgeltkalkulation im BI werden die Kosten einer Kostenstelle erneut kostenartengerecht retrahiert. Damit wird die Vergleichbarkeit des Planwerteflusses zu gebuchten Ist-Werten gewährleistet. Entsprechend wird bei der Betrachtung der Kostenträger (CO-Innenaufträgen) verfahren. Auf Innenaufträgen gebuchte Erlöse werden erlösartengenau erfasst. Für die Ermittlung von Planerlösen im BI bedeutet dies ebenfalls die Notwendigkeit einer Erfassung von Werten zur Erlösart des Kostenträgers.

Nach erfolgter Retraktion im ERP sind die Kosten somit auf Kostenstellen, die Mengen und die Erlöse auf Innenaufträgen vorzufinden.

Für einen Ergebnisausweis der AWA GmbH werden zunächst die Mengen und Erlöse der Innenaufträge auf die Ergebnistragenden Kostenträger vollständig abgerechnet und liegen so in verdichteter Form vor. Direkte Kosten der operativen Kostenstellen werden über die Verteilung den Kostenträgern verursachungsgerecht zugeordnet. Gemeinkosten auf Kostenstellen werden über Umlagen den Kostenträgern zugeteilt.

Jeder der verdichteten Kostenträger trägt somit neben gebuchten auch die geplanten Mengeninformation und die den Erlösen gegenübergestellten Kosten. Damit ist das Ergebnis auf den verdichteten Kostenträgern der AWA GmbH und damit das gesamte Ergebnis der AWA GmbH zu sehen.

4.4 Integrierte Planung im SAP-System

SAP BI bildet die künftige Plattform für das Berichtswesen und die Abbildung des Planungsprozesse der AWA GmbH. Vorteil dieses Ansatzes ist die gemeinsame Nutzung einer Datenplattform, die gemeinsame Nutzung der Datenstrukturen und -objekte und nicht zuletzt die Verwendung der einheitlichen Benutzeroberfläche.

Das DataWarehousing bildet die Grundlage für das Berichtswesen sowie für den Aufbau der Planungsumgebung. Hier werden gemeinsame Objekte für den Aufbau der Strukturen genutzt. Diese Strukturen werden mit Daten aus operativen Systemen, z. B. aus dem SAP ERP versorgt und stehen zum einen für das Reporting, zum anderen für die Planung als Referenzdaten zur Verfügung. Stammdaten, Hierarchien, Bewegungsdaten (wie z. B. Einzelbelege) können so in gleicher Datenqualität und -aktualität für Analyse und Planung genutzt werden.

Zum Aufbau der Planungsumgebung stehen im BI unterschiedliche Werkzeuge bereit. Sie ermöglichen eine kundenindividuelle flexible Gestaltung von Planungsanwendungen mit dem Einsatz von BI-spezifischen Funktionalitäten wie z.B.

- Variableneinsatz bestimmter Objekte (wie z. B. das Geschäftsjahr)
- Selektion einzelner Stammdatengruppen aus einer Hierarchie
- verschiedene Planungsfunktionen (Kopieren der Daten einer Version auf eine weitere)
- planungsspezifischen Services (Sperrlogik bei zeitgleichem Mehrfachzugriff auf einen Datenausschnitt).

Für die Ausführung der Planung wurden sog. Queries aufgebaut. Diese basieren auf den definierten Planungsumgebungen und bilden die Grundlage für die Gestaltung der Planungslayouts für Anwender. Diese werden entsprechend der Benutzerberechtigung im SAP Portal zur Durchführung der Planung zur Verfügung gestellt.

Für die Abbildung der AWA-spezifischen Planungsprozesse werden die Queries auf Basis der Plan- und Vorjahres-Istwerte aufgebaut (vergl. Abbildung 5). Damit ist der Ist-InfoCube jederzeit für Ladeprozesse verfügbar, während der Plan-InfoCube zum Beplanen freigegeben ist.

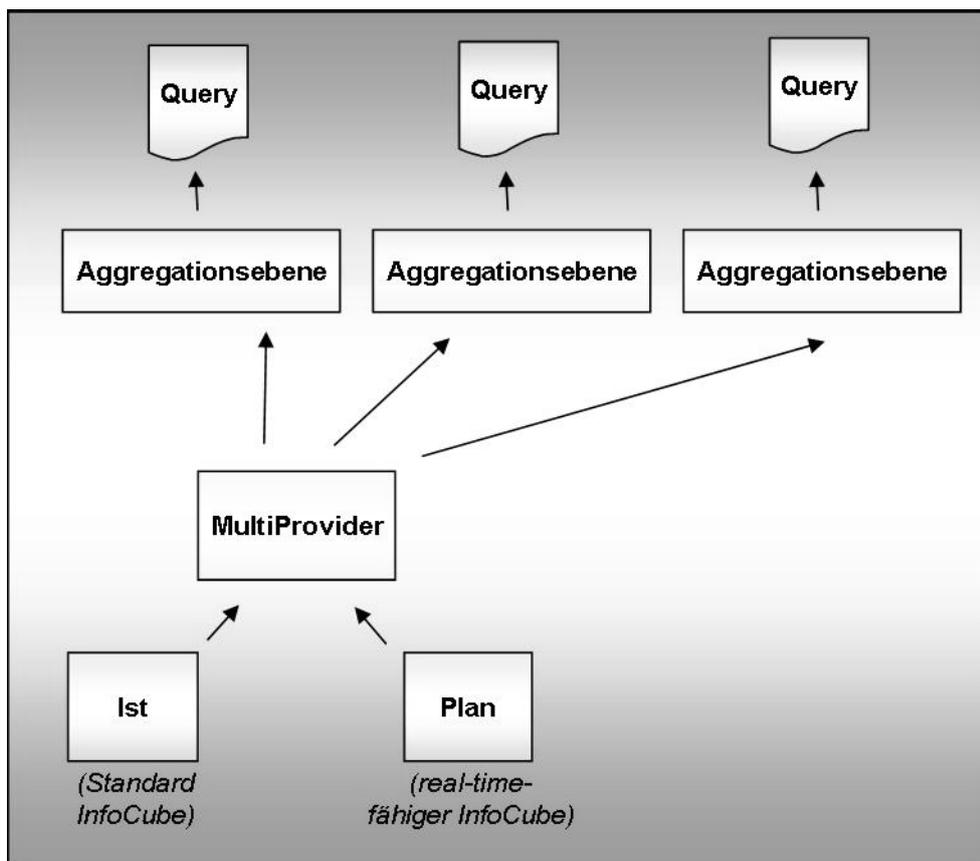


Abbildung 5: Aufbau der Planungsqueries auf Grundlage von Plan- und Istwerten

Der Teil des Planungsprozesses der die Entgeltkalkulation betrifft, erfolgt in SAP BI über einzelne Planungslayouts. Auf diese greift der Anwender über die eigene Portalrolle zu und kann auf der Web-Oberfläche die einzelnen Planungsschritte nacheinander durchführen:

- Mengenplanung
- Kostenplanung
- Kostenübersicht
- Verschiedene Kalkulationen von Kosten und Erlösen für unterschiedliche Betriebsbereiche (Thermische Beseitigung, Deponierung, Kompostierung, spezielle übertragene Aufgaben der Kommunen etc.)
- Entgeltberechnung nach Kostenträgern
- GuV
- Planbilanz
- Bewegungsbilanz

Für jeden Planungsschritt/ Planungslayout wurde eine eigene Planungsanwendung in BIP geschaffen, auf der jeweils eine Query aufbaut. Abbildung 6 zeigt beispielhaft eine Planungsquery für die Mengenplanung. Es handelt sich jeweils um eingabebereite Queries, die über manuelle Eingabe mit Daten versorgt und als Plandaten für weitere Schritte abgespeichert werden. Alle Queries können im pdf-Format abgelegt und im Bedarfsfall ausgedruckt werden.

Auftrag	Menge Gesamt	Menge Deponie	Menge Kompostierung	Menge Verbrennung	Ist 2007	Hochrechnung 2007
	* 1.000 KG	* 1.000 KG	* 1.000 KG	* 1.000 KG	001 * 1.000 KG	HV 000 * 1.000 KG
▼ P_ME_ALLE.2009 Mengenplanung, gesante Mengen	374.007	95.631	98.700	179.676	148.020	296.040
▼ P_MERACHOH.2009 Kreis Aachen hohellich	65.400	0	18.000	47.400	33.405	66.809
▼ P_PALSHOH.2009 Alsdorf	10.362	0	3.762	6.600	5.103	10.206
• 5131051 Bioabfälle zu SA-Entgelt Alsdorf	3.762	0	3.762	0	2.236	4.471
• 7141051 Hausmüll zu SA-Entgelt Alsdorf	5.800	0	0	5.800	2.867	5.334
• 7251051 Sp. o. Wertst. zu SA-Entgelt Alsdorf	800	0	0	800	200	401
▼ P_BAHOH.2009 Baesweiler	4.815	0	1.415	3.400	2.805	5.610
• 5131071 Bioabfälle zu SA-Entgelt Baesweiler	1.415	0	1.415	0	829	1.657
• 7141071 Hausmüll zu SA-Entgelt Baesweiler	3.200	0	0	3.200	1.806	3.612
• 7251071 Sp. o. Wertst. zu SA-Entgelt Baesweiler	200	0	0	200	171	341
▼ P_ESCHHOH.2009 Eschweiler	14.405	0	3.005	11.400	7.582	15.164
• 5131061 Bioabfälle zu SA-Entgelt Eschweiler	3.005	0	3.005	0	1.669	3.338
• 7141061 Hausmüll zu SA-Entgelt Eschweiler	10.400	0	0	10.400	5.248	10.496
• 7251061 Sp. o. Wertst. zu SA-Entgelt Eschweiler	1.000	0	0	1.000	447	894
• 7181061 So. Siedlungsabf. z SA-Entgelt Eschw.					218	436
▼ P_HERHOH.2009 Herzogenrath	13.000	0	6.000	7.000	6.133	12.266
• 5131081 Bioabfälle zu SA-Entgelt Herzogenrath	6.000	0	6.000	0	2.742	5.484
• 7141081 Hausmüll zu SA-Entgelt Herzogenrath	6.000	0	0	6.000	3.048	6.097
• 7251081 Sp. o. Wertst. zu SA-Entgelt Herzogenrath	1.000	0	0	1.000	332	663
• 7181081 So. Siedlungsabf. z SA-Entgelt Herzogenrath					11	23
▼ P_MONHOH.2009 Monschau	1.600	0	0	1.600	826	1.652
• 7141011 Hausmüll zu SA-Entgelt Monschau	1.600	0	0	1.600	826	1.652
▼ P_ROEHOH.2009 Roetgen	1.000	0	0	1.000	466	931
• 7141021 Hausmüll zu SA-Entgelt Roetgen	1.000	0	0	1.000	466	931
▼ P_SIMHOH.2009 Simmerath	2.674	0	774	1.900	1.472	2.943
• 7141031 Hausmüll zu SA-Entgelt Simmerath	1.900	0	0	1.900	992	1.985
• 5131031 Bioabfälle zu SA-Entgelt Simmerath	774	0	774	0	437	674

Abbildung 6: Beispiel Planungsquery Mengenplanung

5 Fazit

Grau ist bekanntlich jede Theorie, und so blieb selbstverständlich auch dieses Projekt nicht von unbekanntem Herausforderungen und Rückschlägen verschont.

Leider konnte der Zeitplan nicht komplett eingehalten werden, so dass die Planung für das Jahr 2009 mit einer Alternativlösung erstellt werden musste.

In der Realisierungsphase traten einige Probleme auf, die nur über SAP geklärt werden konnten, was zu Zeitverzögerungen führte.

Bis zum Jahresende 2008 werden die noch fehlenden Berichte im kaufmännischen Reporting erstellt sein, für das erste Quartal ist die Integration des technischen Berichtswesens vorge-sehen.

Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass die Ziele aber erreicht wurden und in der AWA Ent-sorgung GmbH die Integration der Wirtschaftsplanung und Entgeltkalkulation in SAP gelungen ist und die Zusagen eingehalten werden konnten.

Armin Halbe, Thomas Meier, Beatrice Fabry

Interkommunale Zusammenarbeit – eine strategische Option?

1 Einführung

Ob hohe Schuldenberge, sinkende Einnahmen oder auch eine ungünstige Entwicklung der Altersstruktur der Mitarbeiter – häufig sind die Ursachen, die zu einer Interkommunalen Zusammenarbeit führen, nicht sehr angenehm. Dies sowie die Tatsache, dass es bei einer Interkommunalen Zusammenarbeit um Organisationsveränderungen und häufig auch um Machtfragen geht, führen manchmal dazu, dass eine Interkommunale Zusammenarbeit scheitert, bevor sie beginnt.

Überwiegend führt die interkommunale Zusammenarbeit – soweit sie die Anfangshürden überwindet – zu Vorteilen für die Beteiligten, z.B. durch eine Verbesserung bei Umfang und Qualität des Leistungsangebots oder auch durch erreichte Kosteneinsparungen. Eine gelungene interkommunale Zusammenarbeit kann somit einen erheblichen Beitrag zur Stärkung der kommunalen Dienstleister und auch für die Daseinsvorsorge liefern. In der Abfallwirtschaft gibt es daher in der Praxis vielfältige Formen der interkommunalen Zusammenarbeit.

2 Ziele/Gründe einer interkommunalen Zusammenarbeit

2.1 Synergien/Einsparungen realisieren

Die interkommunale Zusammenarbeit ergibt sich oft aus der Überlegung, wie bestehende Leistungspotenziale der Beteiligten zum gegenseitigen Vorteil besser genutzt werden können. Die Leistungspotenziale können sowohl in vorhandenen Personalkapazitäten und deren Know-how als auch in Maschinen- und Anlagenkapazitäten bestehen. Oft können auch erforderliche Investitionen, z.B. in Abfallbehandlungsanlagen, durch eine einzelne Kommune nicht wirtschaftlich getätigt und genutzt werden.

Die interkommunale Zusammenarbeit bietet hierfür eine Vielzahl von Anknüpfungspunkten, auf die wir später noch eingehen werden.

2.2 Privatisierungen vermeiden

Der Leistungsfähigkeit eines alleinstehenden kommunalen Dienstleisters sind häufig bereits durch seine Größe objektive Grenzen gesetzt, um den Argumenten für eine Privatisierung („der Private kann alles besser und billiger“) wirksam begegnen zu können.

Die interkommunale Zusammenarbeit kann daher auch hier einen geeigneten Ausweg darstellen. Im Vergleich zu einer Privatisierung und der daraus resultierenden langfristigen Vertragsbindung bewahren sich die beteiligten Kommunen die Möglichkeit,

- auf Veränderungen der Gesetzes- und Marktlage (auch auf zeitweise nicht funktionierende Märkte) schneller zu reagieren,
- Steuervorteile zu nutzen und an den „Endnutzer“ weiterzugeben (zumindest bei der bestehenden Rechtslage),
- Leistungen aufgrund nicht vorhandener Gewinnerzielungsabsicht tendenziell günstiger anzubieten und
- ihren Beschäftigten auch weiterhin sozialverträgliche (Tarif-)löhne und -gehälter zahlen zu können.

Zudem sei erwähnt, dass bei einer bestehenden interkommunalen Zusammenarbeit eine Privatisierung auch subjektiv erschwert wird, weil dann eine vielschichtigere „Eigentümerstruktur“ mit oft gegensätzlichen Interessen und z.T. auch eine komplexere Organisation vorzufinden ist.

2.3 Gebietsreformen umsetzen oder zuvorkommen

Ein weiterer Impulsgeber für eine interkommunale Zusammenarbeit sind diskutierte Gebietsreformen. Dabei erinnert das Thema Gebietsreform unweigerlich an die alte Physiker-Weisheit „Druck erzeugt Gegendruck“, da oft erst in dem Moment, in dem das Thema Gebietsreform (vorläufig) von der politischen Agenda verschwindet, sich die beteiligten Personen ungezwungen zusammenfinden, um gemeinsame Optimierungspotenziale zu erörtern und später dann auch umzusetzen. Die aufgeschobene Gebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern und die zunächst aufgehobene Gebietsreform in Schleswig-Holstein liefern bereits Beispiele dafür, dass auch ohne ein letztendlich zwingendes Ereignis über eine mögliche Zusammenarbeit nachgedacht wird.

2.4 Reaktionen auf nicht funktionierende Märkte

Aktuell ist zu beobachten, dass interkommunale Zusammenarbeit auch als Reaktion auf nicht funktionierende Märkte diskutiert wird.

Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang beispielsweise Übertreibungen des Wettbewerbs im Rahmen von europaweiten Ausschreibungen, bei denen sich die Privatwirtschaft mit Billigangeboten bzw. Unterkostenangeboten unterbietet. Häufig geht dieser verschärfte Wettbewerb

einher mit Schlechtleistungen und/oder sehr niedrigen tarifungebundenen Löhnen (Dumpinglöhne).

Als Weiteres in die entgegengesetzte Richtung wirkendes „Marktversagen“ sind regionale Monopole festzustellen, bei dem ein Wettbewerber aufgrund seiner Gebietsmacht den Wettbewerb in „seinem Gebiet“ zu seinen Gunsten und zu Ungunsten des öffentlichen Auftraggebers beeinflusst.

Beide Fälle von nicht funktionierenden Märkten befördern letztendlich die Diskussion darüber, öffentliche Aufgaben mit kommunalen Mitteln/Kapazitäten wahrzunehmen. Da dieses häufig nur in größeren Einheiten wirtschaftlich darstellbar ist, ergeben sich schnell Ansätze für eine interkommunale Zusammenarbeit.

3 Hemmnisse und Stolpersteine

3.1 Denken in Kreisgrenzen

Kommunale Verwaltungen und Betriebe denken und handeln oftmals nur bezogen auf ihr Entsorgungsgebiet. Diese gewachsenen Strukturen können aber im Rahmen der Vorbereitung einer interkommunalen Zusammenarbeit hinderlich sein. Kleine Betriebe befürchten, in Zukunft keine Aufträge mehr zu bekommen, die Bürgerinnen und Bürger befürchten in Zukunft längere Wege zu haben, die Verwaltung fürchtet den Verlust von Einfluss und die Politiker womöglich den Verlust eines Zuständigkeitsbereichs.

Werden im Vorfeld zu Kreisfusionen Umfragen bei der Bevölkerung durchgeführt, so zeigt sich regelmäßig eine große Ablehnung der Bevölkerung.

3.2 Politische Mehrheiten

Bei der Frage nach einer interkommunalen Zusammenarbeit handelt es sich meist um eine politische und strategische Grundsatzentscheidung. Politische Entscheidungsprozesse verlaufen in einer Demokratie häufig nicht kurz und unkompliziert. Wie für viele politische Entscheidungsprozesse gilt für die Frage nach einer interkommunalen Zusammenarbeit auch, dass die politischen Entscheidungsprozesse umso reibungsloser laufen, je klarer die politischen Mehrheiten sind. Anders als bei der Fragestellung Privatisierung vs. Rekommunalisierung, wo die politischen Parteien oft klar zuzuordnen sind, gibt es bei der Fragestellung interkommunale Zusammenarbeit eher keine eindeutige Zuordnung der Präferenzen.

3.3 „Verbrannte Erde“

Ein weiterer Stolperstein kann unserer Erfahrung nach ein Phänomen sein, dem man in der beruflichen Praxis immer wieder begegnet. Wenn in einem Gebiet der Versuch unternommen wurde, eine interkommunale Kooperation zu vereinbaren und dieser Versuch dann nach langen, zähen Verhandlungen – aus welchen Gründen auch immer – gescheitert ist, dann wirkt dies noch viele Jahre nach. Diese „verbrannte Erde“ führt dann ggf. dazu, dass auf einem anderen Gebiet, mit einem anderen Kooperationspartner, unter viel günstigeren Bedingungen, eine sinnvolle Kooperation nicht zustande kommt, weil die Idee einer interkommunalen Zusammenarbeit bei der Verwaltung und der Politik „verbrannt“ ist.

3.4 Die Führungsfrage

Ein weiterer Punkt, der das Zusammenführen von Organisationen stark verzögern kann, ist schließlich die Frage nach der zukünftigen Führungskraft des neuen Betriebs. Kommt hinsichtlich dieser Frage keine (rasche) Einigung zustande, kann es zu einem Verharren der handelnden Personen kommen. Diese „Schockstarre“ nach dem Motto: „Wer sich nicht bewegt, macht nichts falsch“ kann dazu führen, dass für einen sehr langen Zeitraum keine notwendigen Entscheidungen mehr getroffen werden.

4 Vorteile einer interkommunalen Zusammenarbeit

4.1 Anlagennutzung

Die bessere Auslastung von Kapazitäten ist gerade auch in der Abfallwirtschaft ein wesentlicher Vorteil einer interkommunalen Zusammenarbeit. So können durch ein gezieltes Stoffstrommanagement z.B. Entsorgungsanlagen von allen Beteiligten so angesteuert werden, dass letztendlich alle Partner davon profitieren.

4.2 Logistik

Bei der Zusammenlegung von Abfuhrgebieten ergeben sich weitere Einsparpotenziale durch die Zuordnung von Abfuhrgebieten zu Entsorgungsanlagen/Umschlaganlagen, so dass Fahrtwege (z.T. auch kreisübergreifend) optimiert und Fahrzeugkapazitäten besser ausgelastet werden können. Bereits eine interkommunale Zusammenarbeit bei der Vorhaltung von Reservekapazitäten kann zu einer geringeren Reservevorhaltung für die einzelnen Beteiligten führen.

4.3 Verwaltung

Selbstverständlich gibt es auch in der Verwaltung Möglichkeiten Einsparungen durch bessere Kapazitätsauslastung zu realisieren, z.B. bei der Infrastruktur, Verwaltungsgebäude, IT-Ausstattung etc.. Weitere interessante Optimierungspotenziale im Bereich der Verwaltung ergeben sich aber auch im Bereich Einkauf (Ausschreibungen) dadurch, dass eine größere Menge am Markt nachgefragt („Menge ist Macht“) und die Anzahl der durchzuführenden Ausschreibungsverfahren reduziert werden kann.

Mit der größeren Organisation wird auch ein höherer Spezialisierungsgrad erreicht, wodurch sich wiederum die gesamte Verwaltungsqualität verbessern lässt. Ein positiver Nebeneffekt ist dabei, dass durch die Spezialisierung und die dadurch mögliche höhere Bearbeitungstiefe bei den Mitarbeitern oft eine höhere Arbeitsmotivation entsteht und dass am Arbeitsmarkt leichter geeignete Mitarbeiter rekrutiert werden können.

Ein weiterer genereller Vorteil bei größeren Organisationen ist, dass es eine verbesserte Spitzenabdeckung bei den vorhandenen Kapazitäten gibt. Dieser Effekt gilt unabhängig davon, ob es um die Anlagennutzung, die Logistik oder die Verwaltung geht. So kann in einer größeren Organisation ein Ausfall in einem einzelnen Gebiet besser durch die vorhandenen Kapazitäten bewerkstelligt werden.

5 Arten und Rechtsformen

Kommunen steht es im Rahmen ihres Rechts auf kommunale Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz grundsätzlich frei, wie sie die Erfüllung der Aufgabe der Abfallbeseitigung organisieren. Neben der Erfüllung in Eigenregie oder der Beauftragung von privaten Dritten mit der Erbringung einzelner Leistungen für die Kommune als Entsorgungsträger bietet es sich für viele Kommunen aus den oben genannten Gründen auch an, in einer interkommunalen Kooperation die Kräfte zu bündeln.

5.1 Umfassende oder punktuelle Zusammenarbeit

Je nachdem, in welchem Umfang und für welchen Zeitraum eine interkommunale Zusammenarbeit angestrebt wird, wird diese umfassend (z.B. für die gesamte kommunale Abfallwirtschaft) oder punktuell in Einzelbereichen (z.B. gemeinsame Ausschreibung von Einsammelverträgen, gemeinsame Abfallbehandlungsanlage) erfolgen.

5.2 Rechtsformen im Vergleich

Vertrag

Die loseste Form der interkommunalen Zusammenarbeit erfolgt auf rein vertraglicher, d.h. schuldrechtlicher Basis, wenn Kommune 1 die Kommune 2 mit der Erbringung von einzelnen Leistungen der Abfallbeseitigung beauftragt. Der Abschluss des Vertrags bedarf der Schriftform (§ 57 VwVfG).

Da die beauftragte Kommune 2 hier im Regelfall Leistungen erbringt, die auch ein als Erfüllungsgelhilfe eingebundener privater Dritter erbringen könnte, wird in der Rechtsprechung teilweise die Auffassung vertreten, dass der Abschluss eines solchen Vertrags dem Vergaberecht unterliegt und daher grundsätzlich nicht ohne Ausschreibung abgeschlossen werden darf.

Öffentlich-rechtliche Vereinbarung

Kommunen können ferner nach dem Kommunalrecht der meisten Bundesländer (vgl. z.B. §§ 25 ff. des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit (GKZ) von Baden-Württemberg) vereinbaren, dass eine der beteiligten Körperschaften bestimmte Aufgaben für alle Beteiligten erfüllt, insbesondere den übrigen Beteiligten die Mitbenutzung einer von ihr betriebenen Einrichtung gestattet. Durch die Vereinbarung gehen das Recht und die Pflicht der übrigen Körperschaften zur Erfüllung der Aufgabe auf die übernehmende Körperschaft über. In der Vereinbarung kann den übrigen Beteiligten ein Mitwirkungsrecht bei der Erfüllung der Aufgaben eingeräumt werden.

Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung kommt daher insbesondere dann in Betracht, wenn es beispielsweise um die Mitbenutzung der Abfalldeponie des Nachbarlandkreises geht.

Mit Blick darauf, dass mit dem Abschluss der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ein hoheitlicher Übergang der Pflichten der übertragenden Kommune auf die übernehmende Kommune verbunden ist, unterliegt der Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung nach derzeit herrschender Meinung nicht dem Vergaberechtsregime. Allerdings ist festzustellen, dass ein Pflichtenübergang und damit einhergehend ein Verlust an Einflussmöglichkeiten häufig politisch nicht gewünscht ist, so dass die öffentlich-rechtliche Vereinbarung in der Praxis eher selten ist.

Zweckverband

In der Praxis sehr viel häufiger ist daher die interkommunale Zusammenarbeit in der Form eines Zweckverbands, der die klassische öffentlich-rechtliche Form der Zusammenarbeit zwischen Kommunen darstellt und mit der Gründung einer eigenständigen Rechtsperson verbunden ist. Seiner Rechtsnatur nach ist der Zweckverband eine Körperschaft des öffentlichen Rechts; er verwaltet seine Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung nach

Maßgabe seiner Verbandssatzung und hat für sein Aufgabengebiet Satzungshoheit sowie im Hinblick auf seine Beamten Dienstherrenfähigkeit.

Der Zweckverband eignet sich für eine interkommunale Zusammenarbeit insbesondere dann, wenn mehrere Kommune die komplette Aufgabe der Abfallbeseitigung gemeinsam erfüllen wollen und dies auf öffentlich-rechtlicher Grundlage erfolgen soll. In der Praxis werden ferner Zweckverbände zum gemeinsamen Betrieb von Abfallverbrennungsanlagen als Großinvestitionen gegründet.

Als „Hemmschuh“ für die Gründung eines Zweckverbands erweist sich oftmals der Umstand, dass ein späterer Austritt aus dem Zweckverband auf der Grundlage der gesetzlichen Bestimmungen über die kommunale Zusammenarbeit nicht oder nur schwer möglich ist. Diesen Bedenken kann dadurch Rechnung getragen werden, dass in der Verbandssatzung von Anfang an konkrete Ausstiegsszenarien geregelt werden.

Gemeinsame Gesellschaft

Soll die Interkommunale Zusammenarbeit in einer gemeinsamen Gesellschaft des privaten Rechts erfolgen, so stehen den Kommunen hierfür alle Rechtsformen offen, die die jeweilige Kommunalverfassung für kommunale Unternehmen zulässt (vgl. z.B. §§ 102 ff. GemO von Baden-Württemberg). Mit Blick darauf, dass die Haftung einer Kommune auf einen ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag begrenzt sein muss, kommen als Gesellschaftsformen in erster Linie die Kapitalgesellschaften in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) und der Aktiengesellschaft (AG) sowie die Personenhandelsgesellschaft in der Form einer GmbH & Co. KG in Betracht.

Bei der Wahl zwischen einer Kapitalgesellschaft einerseits und der Personenhandelsgesellschaft andererseits spielen häufig steuerliche Gründe eine Rolle. Im Verhältnis zur GmbH ist die Aktiengesellschaft für kommunale Unternehmen nach einigen Kommunalverfassungen nachrangig, da der gewünschte kommunale Einfluss auf die Gesellschaft bei der AG rechtsformbedingt geringer ist als bei der GmbH. Dies ist auch der Grund, weshalb die AG unter dem Aspekt, ob die Gesellschaft von ihren kommunalen Gesellschaften freihändig im Wege eines sog. Inhouse-Geschäfts mit der Erfüllung von Aufgaben beauftragt werden kann, von der vergaberechtlichen Rechtsprechung kritisch gesehen und – im Unterschied zur kommunalen GmbH - die Inhouse-Fähigkeit teilweise verneint wird.

Die Zusammenarbeit in einer privatrechtlichen Gesellschaft bietet sich insbesondere dann an, wenn auch private Dritte beteiligt werden und damit eine gemischtwirtschaftliche Gesellschaft als Public-Private-Partnership entstehen soll. Eine Beteiligung privater Dritter an einem Zweckverband wäre zwar ebenfalls grundsätzlich zulässig, wenn die Erfüllung der Verbandsaufgaben dadurch gefördert wird und Gründe des öffentlichen Wohls nicht entgegenstehen. In der Praxis wird hiervon jedoch kaum Gebrauch gemacht, da der Zweckverband aus Sicht privater Dritter

mangels Möglichkeit der Gewinnausschüttung keine geeignete Rechtsform für eine unternehmerische Tätigkeit ist. Sobald ein privater Dritter – und sei es in geringem Umfang – an der Gesellschaft beteiligt ist oder – so der Bundesgerichtshof neuerdings – der Gesellschaftsvertrag der Gesellschaft die Beteiligung Dritter nicht ausschließt, geht allerdings die vergaberechtliche Inhouse-Fähigkeit der Gesellschaft verloren mit der Folge, dass auch die kommunalen Gesellschafter „ihre“ Gesellschaft nicht freihändig mit der Erfüllung von Aufgaben der Abfallbeseitigung beauftragen dürfen.

Stehen Kommunen vor der Frage, ob sie sich zu einem Zweckverband zusammenschließen oder eine privatrechtliche Gesellschaft gründen, muss der Entscheidung auch eine eingehende steuerliche Prüfung vorausgehen, da die Abfallbeseitigung in öffentlich-rechtlicher Form bis zum heutigen Tag von der Finanzverwaltung als hoheitliche Tätigkeit behandelt wird, während die Abfallbeseitigung in einer privatrechtlichen Gesellschaft kraft Rechtsform steuerpflichtig ist.

6 Umsetzungsvorbereitung am Beispiel Zweckverband

6.1 Wirtschaftlichkeitsnachweis

Bei Überlegungen über eine mögliche interkommunale Zusammenarbeit – z.B. in Form eines Zweckverbands – spielt die Realisierung von Einsparpotenzialen regelmäßig eine zentrale Rolle. Häufig kommen zu diesem Zeitpunkt Beratungsfirmen zum Einsatz, die für die Neutralität und die damit einhergehende Glaubwürdigkeit der Untersuchungsergebnisse hilfreich sind.

Neben der Neutralität und dem Nachweis der erforderlichen Kompetenz der Berater sind unserer Erfahrung nach zwei weitere Kriterien von herausragender Bedeutung: Erstens die Arbeitsmethode und zweitens die Dokumentation. Dabei gilt: Die Arbeitsmethode sollte analytisch und lückenlos aufeinander aufbauend und die Dokumentation transparent und nachvollziehbar sein. Hierdurch wird es den Entscheidungsträgern ermöglicht, die Arbeitsergebnisse nachzuvollziehen, was unserer Erfahrung nach unerlässlich für die Akzeptanz der Ergebnisse ist.

6.2 Klärung von Grundsatzfragen

Der Wirtschaftlichkeitsnachweis ergibt sehr oft das Ergebnis, dass die Einsparpotenziale bei den Teilnehmern ungleichmäßig anfallen oder dass in Teilbereichen sogar Kostenerhöhungen für einzelne Teilnehmer auftreten. Diese Situation kann zum Scheitern des Gesamtvorhabens führen – selbst dann, wenn es für alle Beteiligten zwar Einsparmöglichkeiten gibt, diese aber nicht in gleichen Teilen anfallen.

Deshalb empfehlen wir den Umgang mit unterschiedlichen Einsparpotenzialen möglichst frühzeitig anzusprechen und allen Beteiligten ein „general agreement“ abzuverlangen, auch wenn die Einsparpotenziale unterschiedlich ausfallen.

Weitere Grundsatzfragen können sich z.B. im Bereich des Gebührensystems, der Organisation des Gebühreneinzugs sowie des Abfuhrsystems und der Fahrzeugtechnik stellen. Die erforderliche Überzeugungsarbeit ist meist umso größer, je unterschiedlicher die bestehenden Systeme bei den Beteiligten sind. Bei großen Unterschieden in den Systemen bietet es sich im Regelfall an, die Gebührenhoheit bei der jeweiligen Kommune zu belassen und nicht auf den Zweckverband zu übertragen. So wird vermieden, dass bei den einzelnen Kommunen in der Vergangenheit aufgelaufene Verluste „sozialisiert“ werden. Der Zweckverband refinanziert sich in diesem Fall ausschließlich Überlagen, die er nach einem in der Zweckverbandssatzung zu vereinbarenden Schlüssel von seinen Verbandsmitgliedern erhebt.

Ein kritisches Themenfeld ist auch die Frage nach den zukünftigen Standorten, z.B. von dem Hauptsitz der Verwaltung, der Anzahl der Betriebshöfe und der Umschlaganlagen bis hin zu den Recyclinghöfen und ggf. Werkstätten.

6.3 Aufbau einer Übergangs- und Zielkonzeption

Bei einer interkommunalen Lösung empfiehlt sich oft eine Umsetzung in mehreren Stufen, da nicht alle erforderlichen Veränderungen zum gleichen Zeitpunkt möglich sind. Dies liegt zum Einen daran, dass die Entscheidungen, die zu fällen sind, politische Bedeutung haben. Z.B. sind Standortentscheidungen auch gleichbedeutend mit der Entscheidung über Arbeitsplätze in der Region. Ein weiterer Grund für eine stufenweise Umsetzung kann auch in der Tatsache liegen, dass bestehende Verträge zu unterschiedlichen Zeitpunkten auslaufen. Zudem benötigen Systementscheidungen, z.B. über die Angleichung von unterschiedlichen Gebührensystemen, eine lange Vorlaufzeit, um jedoch kurzfristig realisierbare Potenziale einer Zusammenarbeit nicht zu gefährden, empfiehlt sich die Konzeption und Umsetzung von Übergangs- und Ziellösungen.

6.4 Erstellung von Eröffnungsbilanzen

Je nachdem, ob mit der Gründung eines Zweckverbands die Einbringung der Abfallwirtschaftsbetriebe der jeweiligen Verbandsmitglieder und damit die Übertragung der Aktiva und Passiva verbunden sind, kann es erforderlich sein, eine Eröffnungsbilanz zu erstellen. Hierzu sind alle Bilanzpositionen der einzubringenden Betriebsteile o.ä. zu bewerten (Anlagevermögen, Umlaufvermögen, Forderungen, Verbindlichkeiten etc.). Auch wenn diese Bewertungen von einer Wirtschaftsprüfung vorzunehmen sind, so sind insbesondere die kaufmännischen Abteilungen in dieser Phase mit einem erheblichen Arbeitsaufwand konfrontiert.

7 Fazit

Interkommunale Zusammenarbeit ist von vielen politisch/strategischen und betrieblich operativen Entscheidungen geprägt, die eine objektive Entscheidungsgrundlage erfordern.

Die Vorbereitung und Umsetzung der interkommunalen Zusammenarbeit erfordert rechtliches, ggf. steuerliches, organisatorisch/betriebswirtschaftliches und logistisch/technisches Know How.

Auf dem Weg zur interkommunalen Zusammenarbeit gibt es viele Fallstricke, an denen man scheitern kann.

Interkommunale Zusammenarbeit bietet viele Möglichkeiten, die Leistungen zu verbessern und/oder Einsparungen zu erzielen. Gelingt es, die sich bietenden Möglichkeiten umzusetzen, stellt die interkommunale Zusammenarbeit eine strategische Option für kommunale Betriebe/Organisationen dar.

Wolfgang Schaubruch, Karl H. Wöbbing

Strategiebewertung unter Citizen Value-Aspekten: Ökoeffizienz im strategischen Controlling

1 Ausgangslage

Klimaschutz ist heute unser Kernthema Nr. 1. Dabei muss auch die kommunale Abfallwirtschaft ihren Beitrag leisten. VKS-im-VKU-Präsident Dr. Rüdiger Siechau hat auf der IFAT Bundesumweltminister Gabriel eine Broschüre überreicht, die u.a. die ökologische Schlüsselfunktion der kommunalen Entsorger im Hinblick auf den Klimaschutz dokumentiert. Dabei handelt es sich um eine Bilanz, um einen Sachstand.

Klimaschutz gehört zu den langfristigen Zielen, die seitens der kommunalen (mit)verfolgt werden. Dies spiegelt sich auch im Citizen Value [1] wider.

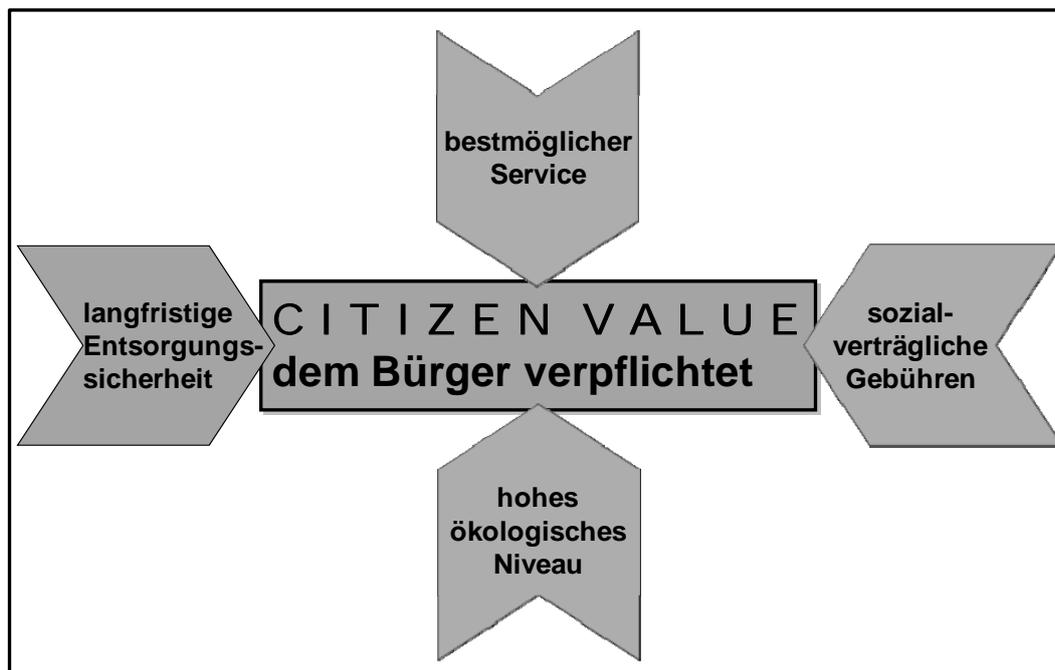


Abbildung 1: Citizen Value als mehrdimensionale Vision in der kommunalen Abfallwirtschaft

Citizen Value umschreibt die mehrdimensionale Vision/Leitbild der kommunalen Abfallwirtschaft: Es geht darum, allen Bürgern langfristige Entsorgungssicherheit zu bieten, auf einem hohen Serviceniveau, auf hohem ökologischem Niveau und das zu sozialverträglichen Gebühren. Citizen Value als Zielsetzung bedeutet mehr als z.B. kurzfristige Kostensenkung, Billigentsorgung oder Ökodumping. Citizen Value bedeutet auch „Beitrag zum Klimaschutz“.

Die kommunale Abfallwirtschaft ist bzw. die kommunalen Abfallwirtschaftsbetriebe sind indessen von ständigen Veränderungen geprägt. Diesen Veränderungen haben sich die Betriebe anzupassen bzw. im günstigsten Fall diese PROAKTIV vorweg zu nehmen oder anzustoßen. Als Beispiel sei hier auf die Ausweitung der Aktivitäten privater Entsorger verwiesen (Kampf um die Tonne beim Altpapier, Metallschrottsorgung etc.). Es sind also regelmäßig neue Strategien zu finden bzw. Strategien anzupassen, um die übergeordneten Ziele zu erreichen. Eine Strategie kann definiert werden als „eine in sich stimmige Anordnung von Aktivitäten, die ein Unternehmen von seinen Konkurrenten unterscheidet“ [2] oder „dass sie im Unterschied zu operativen Entscheidungen nicht auf die Erreichung eines bestimmten Zieles, sondern auf die Suche nach einer optimalen ZIEL-POSITION gerichtet sind, von der aus spezifische – nach Wegfall bestimmter Unsicherheitselemente –, präzisierbare Ziele erreicht werden können“ [3].

Es geht also darum, die Visionen und Oberziele der Betriebe in Form einer Ausrichtung auf den Markt zu konkretisieren oder anders ausgedrückt, einen Betrieb grundlegend zu positionieren. Anhand der Definitionen zeigt sich deutlich die in der kommunalen Abfallwirtschaft anders formulierten Strategien gegenüber der privaten Entsorgungswirtschaft: Citizen Value muss Ausgangspunkt der Strategiedefinition kommunaler Abfallwirtschaftsbetriebe sein – als Abgrenzung zur privaten Entsorgungswirtschaft.

Im Folgenden soll dargestellt werden, wie im Controlling Strategien unter Citizen Value-Aspekten bewertet werden können. Als ein Instrument wird die Ökoeffizienzanalyse vorgestellt. Dazu ist zuerst noch der Begriff Ökoeffizienz zu konkretisieren.

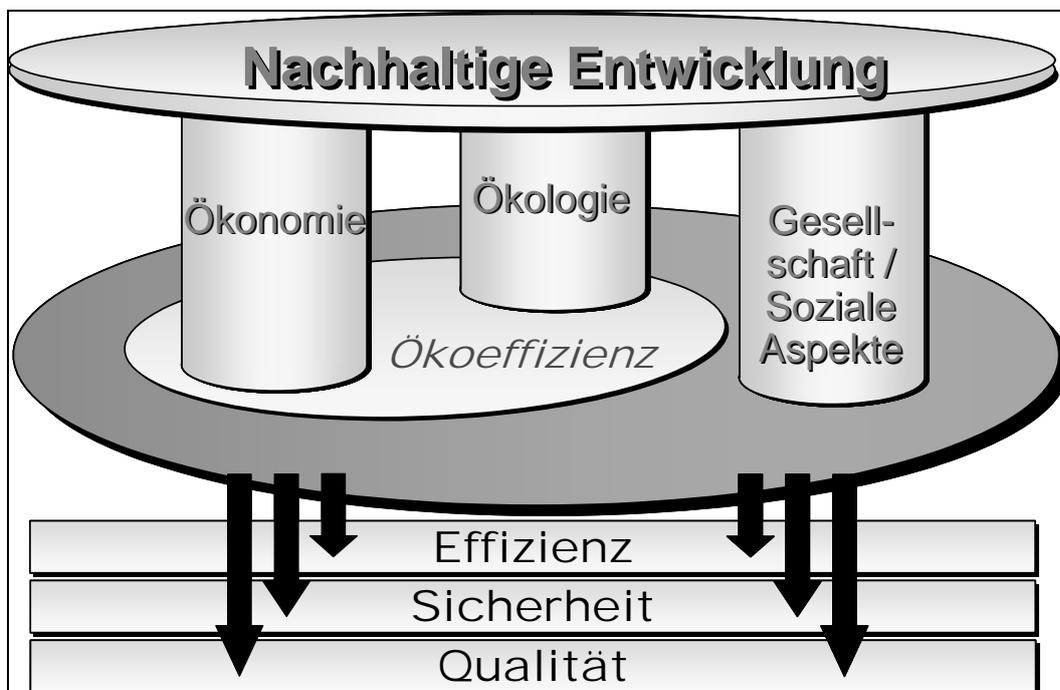


Abbildung 2: Ökoeffizienz und Nachhaltige Entwicklung [4])

Mit Ökoeffizienz wird im Wesentlichen das Verhältnis zwischen den Kosten (abfallwirtschaftlicher Maßnahmen) und ihren Umweltwirkungen (Be- und Entlastungen) beschrieben. Ökoeffizienz umfasst damit wesentliche Aspekte der Nachhaltigkeit - Sustainable Development. Ökoeffizientes Stoffstrommanagement gewinnt durch die weltweit steigenden Energie- und Rohstoffpreise zunehmend an Bedeutung für die Abfallwirtschaft als Teil der Ressourcenwirtschaft. Als Beispiele seien hier die energetische Verwertung von Abfällen allgemein und die CO₂-Betrachtung bei der (energetischen) Verwertung von Bioabfall genannt.

Die Bewertung der Ökoeffizienz betrachtet mithin also zwei Aspekte des Citizen Value:

- Ökonomie ↔ sozialverträgliche Gebühren
- Ökologie ↔ hohes ökologisches Niveau

2 Controlling im Überblick

„Zielerreichung steuernd gewährleisten“ – das ist die kurz gefasste Beschreibung des Controllinggedankens. Dabei wird zwischen strategischem und operativem Controlling unterschieden [5, 6, 7, 8]. Im Rahmen des Controlling gilt es grundsätzlich abzuwägen: Genauigkeit und Detaillierung der Informationen versus Aktualität und Datenerhebungsaufwand. Im Zweifelsfall kann dabei durchaus gelten: Schnelligkeit vor Genauigkeit!

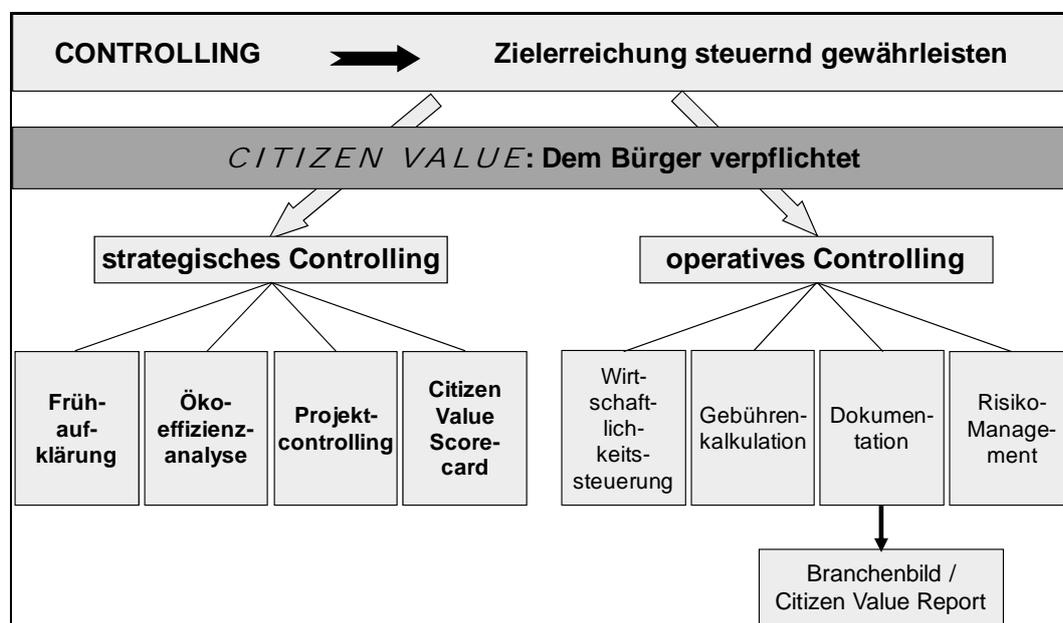


Abbildung 3: Citizen Value und Controlling

Im operativen Controlling geht es u.a. um die laufende Wirtschaftlichkeitssteuerung incl. Budgetierung, Reporting, permanenter Soll-Ist-Vergleich, Abweichungsanalysen zuzüglich Ad-hoc-Analysen bzw. Sonderauswertungen. Weiterhin sind die Gebührenkalkulation sowie die laufende Dokumentation zu nennen und auch die Gewährleistung der Rechtssicherheit im täglichen

Handeln. Dabei bleibt festzuhalten, dass Dokumentation kein Selbstzweck ist: Zum einen sind regelmäßige Berichte gesetzlich gefordert. Zum anderen ist es für das „Standing“ des kommunalen Betriebes in Öffentlichkeit und Politik sicher vorteilhaft, dass umfassende Handeln nach außen zu kommunizieren. Dazu bietet sich ein „Citizen Value Report“ an, der ähnlich wie das Branchenbild der Wasserwirtschaft aufgebaut sein könnte.

Dem strategischen Controlling kommt die Aufgabe zu, Strategien (mit zu) entwickeln und zu bewerten sowie im Folgenden die Strategien umzusetzen bzw. die Umsetzung der Strategien zu unterstützen. Das strategische Controlling hat also eine wesentliche Unterstützungsfunktion bei der Verfolgung strategischer Zielsetzungen. Auf die einzelnen Aufgaben bzw. Instrumente im strategischen Controlling wird nachfolgend näher eingegangen.

Wenn Strategien also dazu dienen, Visionen/Oberziele umzusetzen, dann muss die Vision des Citizen Value im strategischen Controlling permanent präsent sein. Wie die wichtigsten strategischen Controlling-Instrumente dazu aufgebaut sein müssen, soll nachfolgend kurz erläutert werden, um anschließend auf die Ökoeffizienz-Analyse näher einzugehen.

3 Strategisches Controlling und Citizen Value

3.1 Frühaufklärung

Die Frühaufklärung hilft überhaupt erst zu erkennen, welche strategische Ausrichtung des Betriebes als effektiv anzusehen ist. Dabei erfolgt die Informationssammlung i.d.R. an mehreren Stellen im Betrieb. Hier ergibt sich indessen die Forderung, das Controlling intensiv in die Informationssammlung und -bereitstellung bzw. -systematisierung einzubinden. Nur so kann der Controller seiner Aufgabe als strategischer Berater gerecht werden und hat in seiner täglichen Arbeit die entsprechenden strategischen Hintergrundinformationen permanent zur Verfügung.

Ein weithin in der Wirtschaft zu beobachtendes Phänomen ist, dass den strategischen oftmals zu wenig Beachtung geschenkt wird und das operative Geschäft regelmäßig in den Vordergrund gerät. Aus diesem Grund kann es empfehlenswert sein, regelmäßige Strategieklausurtagungen auf der Ebene der obersten Führungskräfte (Werkleitung + Abteilungsleitung) unter (Co-) Moderation des Controllers stattfinden zu lassen. Dem Controller käme dabei die Aufgabe zu, die gesammelten Informationen zu systematisieren und in einen betrieblichen Kontext zu bringen. Anschließend wären mögliche Alternativszenarien zu entwickeln bzw. zu skizzieren. Solchermaßen vorbereitet, sollte eine zielgerichtete Sitzung der Führung zur strategische Ausrichtung des Betriebes mit vertretbarem Zeitaufwand möglich sein.

3.2 Citizen Value Scorecard

Strategien müssen in das Daily Business umgesetzt werden. Hier hilft als Instrument die Citizen Value Scorecard als Weiterentwicklung der allgemeinen Balanced Scorecard [5, 8, 9, 10].

Citizen Value ist eine strategische Zielvorstellung. Anders als bei reinen Gewinn- bzw. Kostenzielen, die relativ leicht messbar sind, besteht bei der Umsetzung der Citizen Value-Idee die Gefahr der „strategischen Unverbindlichkeit“. Hier hilft die Citizen Value Scorecard (CVSC): Die Erreichung strategischer Ziele soll auf verschiedenen Betrachtungsebenen konkretisiert werden, d.h. messbar gemacht werden. Die CVSC ist eine Weiterentwicklung der allgemeinen Balanced Scorecard, die „exakt mit dem Zweck erfunden worden ist, eine bessere Umsetzung der Strategie in das daily business zu erreichen“ (J. Weber).

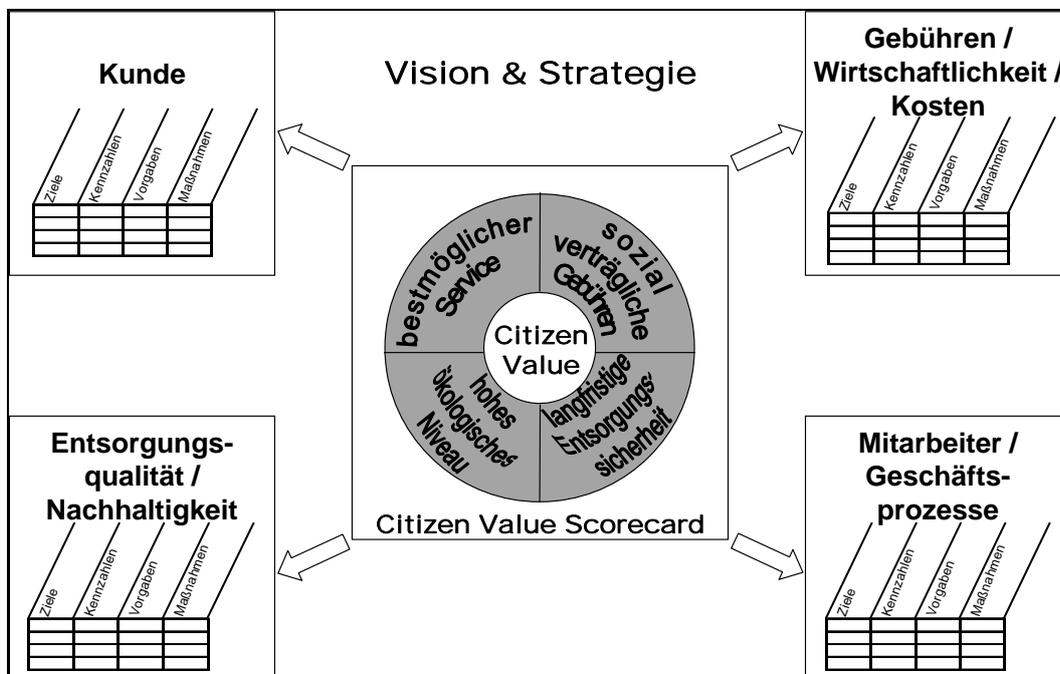


Abbildung 4: Citizen Value Scorecard

Es bleibt anzumerken, dass sich die Betriebe der kommunalen Abfallwirtschaft noch schwer tun mit der Einführung einer Citizen Value Scorecard. Sicherlich wird einerseits der Aufwand gescheut, so dass eher die größeren Betriebe über erfolgreiche Umsetzungen berichten. Andererseits sollte die strategische Bedeutung nicht verkannt werden. Einfache, selbstgestrickte Lösungen ohne viel DV-Aufwand sollten auch für kleinere Betriebe möglich sein. Es sei nochmals auf die alte Controller-Weisheit hingewiesen: Schnelligkeit geht von Genauigkeit.

3.3 Projektcontrolling

Strategische Veränderungen führen regelmäßig zu Projekten/Investitionen, z.B. beim Bau einer neuen Behandlungsanlage, eines neuen Werkstattgebäudes aber auch bei der Einführung einer neuen DV-Software oder der Umorganisation von Gebührenabrechnung und Abfallberatung zu einem Kunden-Service-Center. Bei solchen Projekten trägt ein angemessenes Projekt-Controlling dazu bei, die Verfolgung von Sach-, Termin- und Kostenzielen zusammen mit ökologischen Zielvorgaben während der Planungs- und Bau-/ bzw. Ausführungsphase zu überwachen.

Wichtige Voraussetzungen für ein erfolgreiches Projektcontrolling sind [7]:

- Konkretisierung der Projektziele: Sachziele, Terminziele, Qualitätsziele, Wirtschaftlichkeitsziele, ökologische Ziele, soziale Ziele.
- Projektorganisation mit klaren Verantwortlichkeiten: Wer ist Projektmanager? Welche Stellung hat der Controller im Projekt (Controller = Projektmanager versus Controller = Projektmanager-Assistent)?
- Projektstrukturierung vor der Projektrealisierung: Relevante Prämissen für den Projekterfolg identifizieren, Wirtschaftlichkeit und Ökoeffizienz, ökologische und soziale Wirkungen für unterschiedliche Szenarien analysieren, Sensitivitätsanalysen.
- Prämissenverfolgung = systematischer Plan-Ist-Vergleich mit Wirtschaftlichkeitsanalysen (Wenn-Dann) und Forecast. Dazu werden teilweise bereits Projekt-Scorecards eingesetzt; ähnlich der Balanced Scorecard aber eben bezogen auf ein konkretes Projekt. Dieser Ansatz aus Großprojekten in der Bauwirtschaft ließe sich auch auf die kommunale Abfallwirtschaft übertragen, z.B. beim Bau/Umbau von Bioabfallverwertungsanlagen u.Ä. in angepasster Form (Reduzierung des Datenerhebungsaufwandes) auch für IT- und Organisationsprojekte.

Große Projekte werden regelmäßig mit externen Dienstleistern durchgeführt. Oftmals übernehmen diese auch das Projektmanagement, was meist auch durchaus sinnvoll erscheint. Dennoch sollte der kommunale Abfallwirtschaftsbetrieb auch bei der Fremdvergabe auf ein gutes Projektcontrolling achten – am besten bereits mit der Ausschreibung. An das Berichtswesen sind konkrete Anforderungen zu stellen – insbesondere zu Informationszeiten und Informationsumfang. Die Werk-/Abteilungsleitung sollte Mitglied im Projektleitungsausschuss sein; was regelmäßig der Fall sein dürfte. Aber auch das eigene Controlling sollte eingebunden sein, um das Projektcontrolling des Beauftragten zu überwachen – zumindest stichprobenweise. Nur so scheint der kommunale Betrieb vor bösen Überraschungen im Projektverlauf/bei Projektabschluss gefeit.

3.4 Ökoeffizienzanalysen zur Strategiebewertung

Sind bei einer Projektentscheidung mehrere Zielsetzungen zu berücksichtigen – was regelmäßig der Fall sein dürfte – sind hierzu seitens des Controlling geeignete Bewertungsverfahren bereit zu stellen. Dabei kann auf die Ökoeffizienzanalyse zurückgegriffen werden, die von der BASF in Zusammenarbeit mit der Unternehmensberatung Roland Berger entwickelt wurde [4, 11]. Wie

eingangs ausgeführt, deckt die Ökoeffizienz zuerst einmal (nur) zwei Aspekte des Citizen Value ab, nämlich die Ökologie (hohes ökologisches Niveau) und die Ökonomie (sozialverträgliche Gebühren).

Die Ökoeffizienzanalyse ist insbesondere dann anwendbar, wenn zwischen mehreren Strategien (bzw. Projekten) sowohl unter ökonomischen wie auch unter ökologischen Aspekten zu entscheiden ist. Bei der Ökoeffizienz-Analyse muss zuerst der Kundennutzen definiert werden, der wesentlicher Ausgangspunkt für den Erfolg der Analyse ist. Dabei ist der Kundennutzen in der kommunalen Abfallwirtschaft nicht automatisch vorgegeben. Je nach Betrachtungswinkel können ggf. völlig unterschiedliche Kundennutzen angesetzt werden (z.B. vollständige Verwertung, ökologisch hochwertig(st)e Verwertung, Steigerung der stofflichen Verwertung). Um hier einen Konsens herzustellen, sollte der Kundennutzen mit allen Beteiligten abgestimmt werden. Damit wäre auch bei der späteren Umsetzung i.W. bereits Einigung bei allen Projekt-Stakeholdern bezüglich der Projektziele hergestellt. Mit Definition des Kundennutzens sind im Übrigen auch die beiden noch fehlenden Dimensionen des Citizen Value in die Ökoeffizienz-Analyse integriert.

Danach erfolgen die Auswahl verschiedener Alternativen und die Festlegung der Systemgrenzen. Auch hier sind alle Beteiligten hinzu zu ziehen. Es geht nicht nur darum, spätere Konfliktpotenziale über vernachlässigte bzw. nicht untersuchte Alternativen auszuräumen. Es geht vor allem darum, das gesamte Know-how, die gesamte Kreativität aller Beteiligten bei der Alternativenauswahl auszuschöpfen.

In einem weiteren Schritt sind die Kosten der Alternativen über den gesamten Lebensweg zu ermitteln. Die anzusetzenden Kosten umfassen bei den Entsorgungskosten von Abfällen die Erfassungs-/Sammlungs-/Transportkosten, die Kosten der Aufbereitung/Sortierung incl. Ferntransport sowie die anschließenden Verwertungs-/Beseitigungskosten. Als normierte Kennzahl zur Bewertung der Kostenbelastung empfiehlt sich die Einwohnerbelastung [EUR/(E*a)].

Im Anschluss daran wird die Umweltbelastung in folgenden sechs Hauptbewertungskategorien ermittelt:

- Energieverbrauch
- Stoffverbrauch
- Emissionen
- Flächenbedarf
- Toxizitätspotenzial
- Risikopotenzial

Dazu werden zuerst die In- und Outputströme zu allen Parametern zu den genannten sechs Hauptbewertungskategorien erfasst und als normierte Einzelergebnisse abgebildet. Danach erfolgt eine Aggregation der ökologischen Einzelergebnisse in drei Stufen:

1. In der ersten Stufe erfolgt eine Aggregation der Einzelergebnisse der Luftemissionen zu den gesamten Luftemissionen.
2. Die zweite Stufe aggregiert die drei Emissionsmedien (Luft, Wasser, Boden) zu den gesamten Emissionen.
3. Abschließend aggregiert die dritte Stufe die sechs Umweltkategorien (Hauptbewertungskriterien) zur gesamten Umweltbelastung.

Bei der Aggregation werden Gewichtungsfaktoren eingesetzt, die sich zum einen aus der Relevanz bestimmen, die ein Parameter relativ zum statistischen Referenzwert beiträgt (Relevanzfaktor). Zum anderen werden gesellschaftliche Gewichtungsfaktoren berücksichtigt, die sich aus der gesellschaftlichen Einschätzung der Umweltprobleme ergeben. Bei der Festlegung der Gewichtungsfaktoren ist den betrieblichen Entscheidern ein gewisser Gestaltungsspielraum gegeben, so dass zwischen einzelnen Betrieben Unterschiede bestehen können. Betriebsintern sollten die Gewichtungsfaktoren aber eher über einen längeren Zeitraum festgeschrieben sein und nicht beliebig nach Untersuchungsobjekt (Strategie/-alternative) variieren.

Als Ergebnis wird das Ökoeffizienzportfolio erstellt, bei der die ökologischen und ökonomischen Werte relativ zueinander gestellt werden. So ist im Ergebnis sichtbar, wie sich die untersuchten Optionen in ihrer Ökoeffizienz relativ zueinander darstellen. Dabei nehmen die ökologische Vorteilhaftigkeit nach oben und die ökonomische Vorteilhaftigkeit nach rechts hin zu. D.h., Optionen, die auf der gleichen Diagonalen (von links oben nach rechts unten) liegen, haben die gleiche Ökoeffizienz. Die höchste Ökoeffizienz weist die Option auf, die am weitesten rechts oben liegt.

Abschließend werden die Ergebnisse noch im Rahmen von Sensitivitätsanalysen betrachtet, um so den Einfluss verschiedener Inputwerte zu überprüfen. Dieser Punkt ist ganz besonders wichtig. Da die Zukunft planerisch vorweg genommen wird, ist immer auch eine mehr oder weniger große Unsicherheit gegeben. Und aufgrund des relevanten Beitrags zum Gesamterfolg wirken sich Fehler bzw. falsche Annahmen bei der Strategieauswahl auch entsprechend stark aus. Hier ergibt sich indessen wiederum ein interessanter Synergieeffekt mit dem anschließenden Projektcontrolling: Die im Rahmen der Sensitivitätsanalysen erkannten wichtigen Einflussfaktoren sind weitgehend deckungsgleich mit den relevanten Prämissen, die es im Zuge des Projektcontrollings zu überwachen gilt.

Nachfolgend ist eine Ökoeffizienzanalyse an einem Beispiel der Abfallwirtschaft schematisch dargestellt:

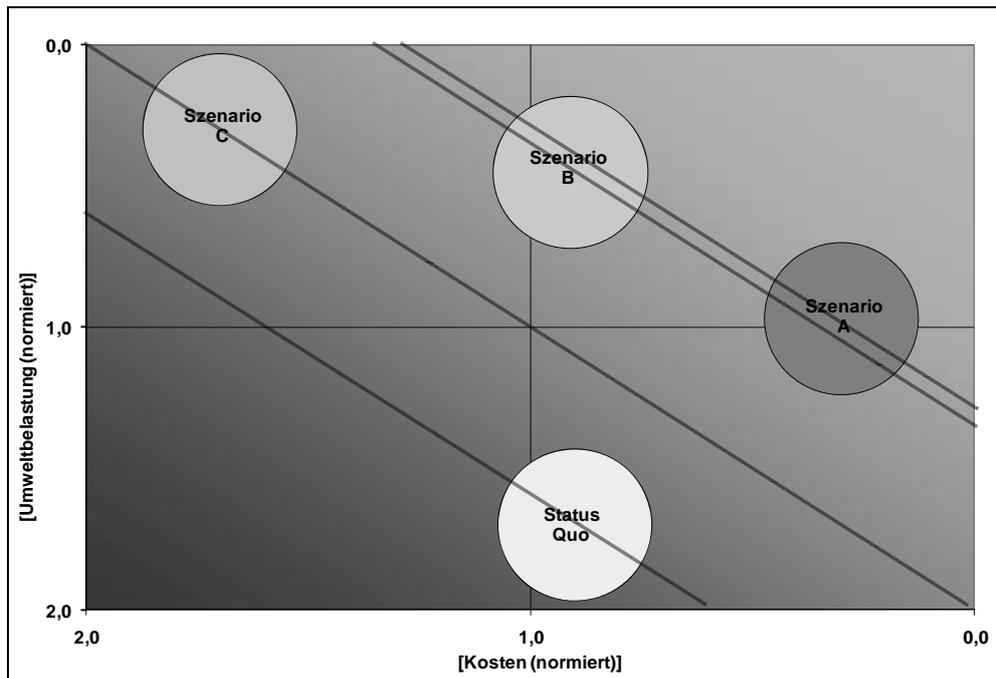


Abbildung 6: Ökoeffizienzportfolio – schematische Darstellung

In dem zugrunde liegenden Praxisbeispiel aus der Abfallwirtschaft wurde untersucht, wie sich verschiedene abfallwirtschaftliche Strategien in ihrer Ökoeffizienz darstellen. Dabei ist gut zu erkennen, dass ausgehend vom Status Quo die Strategien über das Szenario A zum Szenario B bis zum Szenario C zu höherer Umweltentlastung führen: Die Werte auf der Y-Achse steigen jeweils an. Bezüglich der ökonomischen Betrachtung liegt der Status Quo gleichauf mit dem Szenario B. Anders ausgedrückt, kann für das gleiche Geld ökologisch weit mehr erreicht werden. Indessen ist beachtlich, dass sich das Szenario A deutlich günstiger darstellt, wenn auch die Umweltentlastung geringer ausfällt als beim Szenario B. Im Ergebnis weist Szenario A eine, wenn auch nur leicht höhere Ökoeffizienz als Szenario B auf. Die sehr ambitionierte Maßnahmenkombination für das Szenario C kann zwar die Umwelt noch einmal geringfügig mehr entlasten als im Szenario B; aber nur zu deutlich höheren Kosten. Deshalb ist die Ökoeffizienz für diese Option deutlich geringer. Die Strategiewahl auf Basis der Ökoeffizienzanalyse würde somit dem Szenario A den Vorzug geben.

4 Die Berücksichtigung des Citizen Value im Strategischen Controlling - Ausblick

- Ökoeffizienz, Nachhaltigkeit und Citizen Value sind zwar weithin als Thema bei den Betrieben erkannt. Die Konkretisierung für die kommunale Praxis steht aber weiterhin erst noch am Anfang [12]. Den Praktikern im Controlling dürften entsprechende Instrumente noch nicht bekannt bzw. deren konkrete Ausgestaltung im Hinblick auf den Citizen Value unklar sein. In der betrieblichen Praxis fehlt regelmäßig die Zeit, diese betriebspezifisch (weiter) zu entwickeln. Zu Citizen Value-orientierten Controlling-Instrumenten besteht noch erheblicher Aufklärungsbedarf.

- Strategische Fragen sowie qualitative Informationen zum Citizen Value („weiche Faktoren“) werden im Controlling erheblich an Bedeutung gewinnen: Das gilt sowohl für die Strategiewahl als auch für die Strategieumsetzung.
- Aktuell starten wir Benchmarking-basierte Erfahrungsaustausche – u.a. zum Thema Öffentlichkeitsarbeit, was auf großes Interesse stieß. Dabei soll auch untersucht und diskutiert werden, wie Ökoeffizientes Verhalten bzw. die Berücksichtigung des Citizen Value kommuniziert werden kann. Im Sinne eines Citizen Valueship wäre dies die positive Vermarktung des kommunalen Abfallwirtschaftsbetriebes nach dem Motto „Tue Gutes und rede darüber!“ [13]
- Im betrieblichen (strategischen) Controlling könnte ein vereinfachtes Ökoeffizienz-Analyse-Tool implementiert werden. Abstriche bei der Genauigkeit könnten durch mehrfache Sensitivitätsanalysen ausgeglichen werden. Nur an den ergebnisrelevanten Stellen wäre eine vertiefte Analyse notwendig. Somit würde den Betrieben ein einfaches aber ganzheitliches Controlling-Instrument zur Strategiewahl zur Verfügung stehen.

5 Literatur

- [1] VKS im VKU, Citizen Value – dem Bürger verpflichtet; in: VKS-News, 108. Ausgabe, Juli/August 2006
- [2] Porter, Michael E.; Wettbewerbsstrategie, 10. Auflage, München 1990
- [3] Hinterhuber, E.; Strategische Unternehmensführung, 7. Auflage, Berlin 2004
- [4] BASF: Eco-efficiency Analysis by BASF: The Method; in: The International Journal of Life Cycle Assessment, 2002 http://corporate.basf.com/file/15377.file4?id=R_LXKCr5_bcp3e5
- [5] Bundesverband deutscher Unternehmensberater – BDU; Controlling, Ein Instrument zur ergebnisorientierten Unternehmenssteuerung und langfristigen Existenzsicherung, Leitfaden für die Controllingpraxis und Unternehmensberatung, 5. Aufl., Berlin 2006
- [6] Wöbbeking, K.H., Fischer, Th., Schmitt, Chr., Controlling in der kommunalen Abfallwirtschaft, Gestaltungsempfehlungen zum Aufbau einer praktikablen Wirtschaftlichkeits- und Entgeltsteuerung für kommunale Entsorgungsbetriebe, Berlin 1995
- [7] Wöbbeking, K.H., Ergebnisorientierte Unternehmenssteuerung und langfristige Existenzsicherung – der Managementinformationsbedarf in modernen Betrieben der kommunalen Abfallwirtschaft und Stadtreinigung, in: VKS (im VKU, Hg.), Erster Bundeskongress des VKS im VKU, Tagungsunterlagen, Hamburg 2004
- [8] Wöbbeking, K. H., Schaubbruch, W.; Citizen Value Controlling: Ökoeffizienz in der kommunalen Abfallwirtschaft; in: K. Wiemer, M. Kern (Hg.); Bio- und Sekundärrohstoffverwertung; Witzhausen 2008; S. 218 ff.
- [9] Kaplan, R.S.; Norton, D.P.; Balanced Scorecard, Stuttgart 1997
- [10] Wöbbeking, K. H., Schaubbruch, W.; Citizen Value als Zielgröße im strategischen Controlling; in: H.P. Obladen, M. Meetz (Hg.), Betriebswirtschaftliche Strategien für die Abfallwirtschaft und Stadtreinigung, Kassel 2006, S. 69 ff.
- [11] SAM (Hg.): Ökoeffizienz-Analyse zu Entsorgungsoptionen von Schlacken/Aschen aus der Hausmüllverbrennung in Rheinland-Pfalz, Mainz 2006
- [12] Wöbbeking, K. H., Schaubbruch, W.; Citizen Value Controlling: Aufgaben und Instrumente; in: H.P. Obladen, M. Meetz (Hg.), Betriebswirtschaftliche Strategien für die Abfallwirtschaft und Stadtreinigung, Kassel 2007, S. 117 ff.
- [13] Cantner, J.; Citizen Valueship – Daseinsvorsorge im Wandel der Zeit; in: H.P. Obladen, M. Meetz (Hg.), Betriebswirtschaftliche Strategien für die Abfallwirtschaft und Stadtreinigung, Kassel 2007, S. 113

Jörg Schelling

Wertschöpfung mithilfe offener und durchsichtiger Gebührenmodelle in der Abfallwirtschaftspraxis

Aufgezeigt werden Informationen, Aktivitäten und Erfahrungen zur im Entsorgungsgebiet allseits respektierten Abfallwirtschaftspraxis des Landkreises Ammerland. Vorgestellt wird hierbei die Fortsetzung eines bewährten Weges zu einer nachhaltigen Abfallwirtschaft, die in ganz wesentlichen Teilen auf der Beibehaltung des offenen und durchsichtigen Gebührenmodells basiert [1].

1 Allgemeine Informationen zum Landkreis Ammerland und seiner Abfallwirtschaft

1.1 Grundlagen und Entwicklung

Der Landkreis Ammerland liegt im ehemaligen niedersächsischen Regierungsbezirk Weser-Ems am Westrand des Oldenburger Landes. Südöstlich grenzt die Stadt Oldenburg an; angrenzende Landkreise sind die Landkreise Wesermarsch, Friesland, Leer, Cloppenburg und Oldenburg. Kreisstadt des Landkreises Ammerland ist Westerstede; angehörig sind die fünf Gemeinden Apen, Bad Zwischenahn, Edewecht, Rastede und Wiefelstede.

Die Einwohnerzahl beträgt im Jahr 2008 rd. 118.000, mit steigender Tendenz: In den letzten fünf Jahren stieg die Einwohnerzahl um rd. 1 % pro Jahr. Die mittlere Haushaltsgröße beträgt knapp 2,2 Einwohner, sodass sich eine Anzahl von rd. 54.000 Haushalten ergibt. Die Flächengröße beträgt rd. 730 km².

Der Landkreis Ammerland als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger nimmt die Aufgaben der Abfallwirtschaft seit dem Jahr 1997 in der Rechtsform eines Eigenbetriebes wahr. Rechtliche Grundlage sind die Satzung des Landkreises Ammerland über die Regelung des Anschluss- und Benutzungszwangs bei der Abfallentsorgung und die Gebührensatzung [2]. Der Eigenbetrieb verfügt inkl. der Betriebseinrichtung Deponie über 9 eigene Mitarbeiter und ist überwiegend administrativ tätig. Die Gebührenerhebung erfolgt durch die 5 kreisangehörigen Gemeinden und die Stadt Westerstede. Entsorgungsdienstleistungen werden durch beauftragte Unternehmen ausgeführt.

Neben diversen Altablagerungen befinden sich im Landkreis Ammerland drei Deponien für Siedlungsabfälle. In der Ablagerungsphase befindet sich inzwischen nur noch die Deponie Mansie II. Erbaut wurde diese Deponie bis zum Jahre 1992. Die Deponie Mansie II erfüllt die Anforderungen

des § 3 Abs. 1 AbfAbLV, die nach Nr. 10 der TASI definiert sind, und kann unbefristet betrieben werden. Eine Ausnahmezulassung für den Weiterbetrieb nach § 6 Abs. 2 AbfAbLV, mit den dort gesetzten Fristen, war für diese Deponie nicht erforderlich. Die beiden weiteren Deponien wurden frühzeitig gesichert und rekultiviert. Beide Deponien wurden inzwischen in den Jahren 1999 und 2005 schlussabgenommen und gem. § 36 KrW-/AbfG in die Nachsorgephase überführt. Für eine dieser Altdeponien wird bereits kurzfristig deren Entlassung aus der Nachsorge angestrebt.

Zur Auslastung der Deponie Mansie II hat der Landkreis Ammerland Kooperationsvereinbarungen mit den benachbarten Gebietskörperschaften Stadt Oldenburg, Landkreis Oldenburg und Landkreis Aurich geschlossen. Als Folge werden seit Januar 2004 sowie seit Juni 2005 nunmehr die ablagerungsfähigen Abfälle von rd. 590.000 Einwohnern auf der Deponie Mansie II abgelagert. Vor der Ablagerung dieser Abfälle erfolgt deren biologische Behandlung in entsprechenden Anlagen in den Landkreisen Aurich und Friesland. Erwartet wird langfristig die Ablagerung von jährlich rd. 33.000 Mg Abfällen aus MBA und rd. 2.000 Mg Inertabfällen zur direkten Ablagerung. Eine Verfüllung der Restkapazität der Deponie Mansie II bis zum Jahr 2020 soll hiermit weitgehend erreicht werden.

Über Kooperationsvereinbarungen gebündelt wurde in der Region ferner die Behandlung der heizwertreichen Abfälle aus drei MBA- und einem MA-Standort. Hierbei handelt es sich um eine Menge von jährlich rd. 110.000 Mg aus 10 Gebietskörperschaften mit rd. 1,25 Mio. Einwohnern. Die Zuständigkeit für die Behandlung der heizwertreichen Abfälle wurde per Zweckvereinbarung auf den Landkreis Ammerland übertragen [2].

1.2 Abfallwirtschaftliche Maßnahmen

Im Rahmen der Ammerländer Abfallwirtschaft wurden in den vergangenen Jahren diverse ökologische und klimarelevante Maßnahmen ausgeführt. Hierbei handelt es sich um „end of the pipe Lösungen“ im gebotenen und sachgerechten Umgang mit Abfällen. Kaum verwirklicht werden können aufgrund des Aufgabenzuschnitts ehrenwertere Ziele zur Reduzierung und Eliminierung der Entstehung von Abfällen durch die Verbesserung biologischer und technischer Produktkreisläufe.

Bereits in den Jahren 1988/1989 wurde auf der Deponie Mansie I ein Erfassungssystem für Deponiegas installiert und in Betrieb genommen. Auch über den Abschluss der Sicherung und Rekultivierung der Deponie (1998) und die Deponieschlussabnahme (2005) hinaus wird dieses System weiterhin betrieben. Während des bisherigen Zeitraumes der Deponiegaserfassung konnten aus der rd. 1,2 Mio. m³ mächtigen Deponie mehr als 32 Mio. m³ Deponiegas erfasst und zu mehr als 38 Mio. kWh elektrischer Energie verstromt werden. Der durchschnittliche Methangehalt des erfassten Deponiegases lag im Bereich von 50 Vol.-%. Erreicht wurde, dass dieses Methan nicht in die Atmosphäre gelangte. Eine Nutzung der entstehenden Wärme konnte in diesem Zusammenhang leider nicht realisiert werden.

Seit dem Jahr 1991 werden biogene Abfälle durch eine Behälterabfuhr, regelmäßige Strauchwerkabholungen und über Annahmestellen getrennt erfasst und einer Kompostierung zugeführt. Der Deponierung vorenthalten wurden hiermit bis zum Mai 2005 mehr als 200.000 Mg organischer Abfälle. Deutlich reduziert werden konnte durch diese Maßnahme die Entstehung von Methangas und wohl auch der zu erwartende Zeitraum der erforderlichen Deponienachsorge.

Bereits seit dem Jahr 1998 wurde der abzulagernde Hausmüll und hausmüllähnliche Gewerbeabfall mechanisch-biologisch vorbehandelt. Die Vorbehandlung erfolgte auf der Oberfläche der Deponie Mansie II nach dem offenen Kaminzugrotteverfahren nach Spillmann/Collins unter wissenschaftlich-technischer Begleitung des Leichtweißinstitutes der Universität Braunschweig. Vor dem Auslaufen der Umsetzungsfrist der TAsi wurden in der Zeit von August 1998 bis Mai 2005 rd. 225.000 Mg dieser Abfälle sehr weitgehend mineralisiert. Auch diese Maßnahme bedingt nachhaltig eine deutliche Reduktion der Methanbildung und des Deponienachsorgezeitraumes. Seit dem 1. Juni des Jahres 2005 werden auf der Deponie Mansie II nur noch MBA-Abfälle aus technischen Anlagen und mineralische Abfälle abgelagert.

Seit 1987 werden im Landkreis Ammerland schadstoffhaltige Abfälle aus Haushaltungen und Kleingewerbe erfasst und in geeigneten Anlagen entsorgt. Die in den letzten 20 Jahren erfasste Sondermüllmenge inkl. der Gebinde beläuft sich zum Ende des Jahres 2007 auf 2.600 Mg. Bereits mit Beginn des Jahres 1996 erfolgte die gesonderte Erfassung von Elektronikschrott. Die gesammelte und geordnet verwertete bzw. entsorgte Menge dieser Abfälle beläuft sich, bis zum Übergang der Handlungszuständigkeit auf die Stiftung EAR im März 2006, auf 3.500 Mg Elektronikschrott und 1.800 Mg Kühlgeräte. Ferner erfolgte seit Beginn des Jahres 1996 die Erfassung und Entsorgung von Altmedikamenten. Rd. 80 Mg Altmedikamente (inkl. der Verpackungsreste) konnten dem Hausmüll hierdurch entzogen werden.

Auch Wertstoffe wurden bereits sehr frühzeitig flächendeckend erfasst und in den Wirtschaftskreislauf zurückgeführt. Bis zum Ende des Jahres 2007 gesammelt wurden: seit 1984 Papier (rd. 145.000 Mg) und Glas (rd. 80.000 Mg) sowie seit 1987 Altmetall (rd. 20.000 Mg) und seit 1992 Leichtverpackungen (rd. 40.000 Mg). Rohstoffverbräuche und Herstellungsaufwendungen wurden hierdurch, anfänglich durch die Abfallwirtschaft des Landkreises und seit Oktober 1992 durch das System DSD, positiv beeinflusst. Der heizwertreiche Anteil des Restmülls sowie der Sperrmüll (zusammen rd. 15.000 Mg pro Jahr) werden seit dem 01.06.2005 einer energetischen Verwertung zugeführt.

Von ökologischer Relevanz sind auch die zusätzlich erforderlich gewordenen Abfalltransporte; allerdings im negativen Sinne. Die Restmüllfeinfraktion zur biologischen Behandlung, die heizwertreiche Restmüllgrobfraktion zur energetischen Verwertung und auch der nativ-organische Biomüll aus der Sammlung werden nunmehr allesamt Behandlungsanlagen zugeführt, die sich fern ab der Zentraldeponie Mansie als Anfallstelle befinden. Zur Deponie Mansie II zurück- bzw.

dort zugeführt werden ablagerungsfähige Abfälle aus mechanisch-biologischen Vorbehandlungsanlagen.

Infolge der getroffenen Maßnahmen hat sich das Verhältnis zwischen erfassten Abfällen zur Verwertung und Abfällen zur Beseitigung sehr stark gewandelt. Standen im Jahr 2003 noch rd. 35.000 Mg Wertstoffe einer Ablagerungsmenge von rd. 31.000 Mg gegenüber, so ist die Menge der erfassten und abgetrennten Wertstoffe bis zum Jahr 2007 auf 54.000 Mg angestiegen, während die Menge der vorbehandelten und somit ablagerbaren Restabfälle auf rd. 10.000 Mg zurückgegangen ist [2].

1.3 Informationen zur Betriebskultur

Auf Benchmarking als eine Grundlage strategischer betriebswirtschaftlicher Prozessoptimierungen wird beim Abfallwirtschaftsbetrieb auch aufgrund der überschaubaren Betriebsgröße weitgehend und bewusst verzichtet. Für die Ammerländer Abfallwirtschaft wird in dieser Managementmethode ferner kein Nutzen gesehen, da Benchmarking vorrangig bereits realisierte Lösungen recherchiert und für Innovationen bzw. eigene Kreativarbeit wenig Raum lässt. Im Übrigen lassen sich die Verhältnisse anderer Einrichtungen kaum auf den Landkreis Ammerland übertragen, so dass hieraus allein schon deutlich wird, dass ein Benchmarking nicht zielführend ist.

Vertraut wird lieber darauf, dass die eigenen erfahrenen Mitarbeiter, emotional und sachgerecht die für die eigene Einrichtung sinnvollen Lösungen erkunden und herbeiführen bzw. vorschlagen. Die Beschäftigten des Abfallwirtschaftsbetriebes werden in der Folge nicht in die Lage versetzt, sich das Erfahren, Denken und Werten von externer Seite abnehmen lassen zu müssen. In der Regel werden potentielle Probleme frühzeitig erkannt und unspektakulär abgearbeitet, bevor diese in strategischen Zielvorgaben fixiert und unter beordneten Anstrengungen abgewendet werden müssen. Durch Langfristorientierung wird das Entstehen von Arbeitsfeldern für Problemlöser vermieden. Aufrecht erhalten wird hierdurch die anerkannte spezifische Betriebskultur des Abfallwirtschaftsbetriebes, der als weitgehend selbständiger Eigenbetrieb verantwortungsvoll vorbereiten und handeln darf.

Öffentlichkeitsarbeit wird im Landkreis Ammerland inzwischen nur noch eingeschränkt betrieben und beschränkt sich im Wesentlichen auf Gewerbebetriebe und Großwohneinheiten. Vertraut wird derweil, unterstützt durch die eigene Abfallberatung, auf die gute Arbeit der Schulen, Kindergärten und Medien. Natürlich informiert der Abfallwirtschaftsbetrieb in dem gebotenen Umfang über wesentliche Änderungen und Termine. Man verzichtet aber darauf, durch Marketing zu informieren und vertraut lieber auf den Fortbestand der entstandenen Zufriedenheit, die sich als nachhaltige Wertschätzung ausdrückt und bei vielen Bürgern inzwischen sogar in Desinteresse (empfundene Transparenz auf der Grundlage von Respekt und Vertrauen) übergegangen ist. Gleichwohl steht der Abfallwirtschaftsbetrieb umfassend für gewünschte Einblicke offen.

Interessierte und kommunizierende Bürger des Landkreises Ammerland sind über externe Berichterstattungen und Informationsaustausch sehr gut darüber informiert, dass ihre Abfallwirtschaft allseits Wertschätzung erfährt. Das Vertrauen in diese Erkenntnis wird durch ergänzende Strategien kaum zu steigern sein.

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang allerdings auch, dass nahezu alle Mitarbeiter des Abfallwirtschaftsbetriebes ehrenamtlich im Kreisgebiet engagiert sind und somit als respektierte Persönlichkeiten auch ihre dienstlichen Aktivitäten vertrauensvoll vertreten.

2 Das Konzept der Ammerländer Abfallwirtschaft

Dem Abfallwirtschaftsbetrieb ist es beständig gelungen, seinen Bürgern eine kostengünstige, benutzerfreundliche, umwelttechnisch einwandfreie und verlässliche Abfallwirtschaft zu bieten.

Die inzwischen erreichten Ziele der Abfallwirtschaftskonzeption lassen sich wie folgt zusammenfassen [2]:

- Restabfälle werden in 2- oder 4-wöchentlicher Abfuhr (1,1-m³-Container wöchentlich, 2 wöchentlich bzw. 3-wöchentlich) in Behältern zwischen 60 und 240 l sowie 1100 l abgeholt; die Benutzer nehmen alle Größen in Anspruch, ohne dass ein Bedarf an weiterer Diversifizierung erkennbar wäre.
- Die Abholung von Sperrmüll wird den Haushalten (bis zu 2 x pro Jahr) auf Abruf angeboten.
- Der Landkreis bietet eine Verwertung von Bioabfällen (alle 2 Wochen, Behälter von 60 bis 240 l), Altpapier (alle 4 Wochen, 240 l Behälter) und Ast- und Strauchschnitt (3x jährlich) im Holsystem. Eigenkompostierung ist zulässig.
- Weitere Abfälle können quasi jederzeit am Deponievorplatz und mit Einschränkungen auf den Recyclinghöfen abgegeben werden; diese Angebote nehmen die Bürger vor allem für organische Abfälle sowie für Restmüll/Sperrmüll-Kleinmengen in Anspruch. Zudem werden 3x jährlich Problemstoffe eingesammelt.
- Die Abfallberatung „funktioniert“. Ein hoher Prozentsatz der Abfälle wird der Verwertung zugeführt. Die Zielhierarchie „Vermeidung - Verwertung - schadlose Beseitigung“ wird weitgehend erfüllt.
- Die Verwertung der Organik und der übrigen Abfälle erfolgt ordnungsgemäß und schadlos auf marktgerechten Wegen.
- Die Restabfälle werden in einem Verbund mit den kommunalen Nachbarn entsorgt, in einem ausgewogenen Verhältnis von Nehmen und Geben.
- Der Landkreis führt die Leistung als Eigenbetrieb und damit in einer vernünftigen Form der Verselbstständigung durch.
- Generell werden überall dort, wo es sinnvoll ist, private Unternehmen in die Durchführung einbezogen; die betreffenden Verträge werden regelmäßig ausgeschrieben.
- Die Gebühren sind sehr moderat.

Mit Blick auf diese erreichten Ziele ist derzeit ein weiterer konventioneller Handlungsbedarf, außerhalb wiederkehrender und sich noch einstellender Aufgaben und Herausforderungen, nicht erkennbar. Die Abfallwirtschaft des Landkreises Ammerland basiert auf einer unspektakulären, offenen und vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen dem Abfallwirtschaftsbetrieb und den Behörden, Kooperationspartnern, verwandten Einrichtungen, beauftragten Dienstleistern und Beratern. Die Bürger des Landkreises schätzen die sehr niedrigen Gebühren, die einwandfreie Leistungserbringung und die Überschaubarkeit der angebotenen Systeme. Von den politischen Gremien, der Öffentlichkeit und den Verwaltungen wird insbesondere die Zufriedenheit der Bürger geschätzt und unterstützt. Der Abfallwirtschaftsbetrieb selbst betrachtet dieses unspektakulär funktionierende System als praktiziertes Beispiel einer (lokal) nachhaltigen Abfallwirtschaft und schätzt das erworbene Vertrauen als Anerkennung seiner kommunalen Kompetenz.

Eine wesentliche Basis dieser Abfallwirtschaft bildet die Fähigkeit und Zuverlässigkeit der beauftragten Dienstleistungsunternehmen und Berater. Nicht ohne Glück ist es stets gelungen kompetente Vertragspartner mit engagierten Mitarbeitern zu beauftragen. Der Abfallwirtschaftsbetrieb verfolgt in dieser Zusammenarbeit die Beibehaltung und Herbeiführung effektiver Lösungen, deren effiziente Ausführung den regelmäßig im Wettbewerb ermittelten Unternehmen auferlegt wird.

In der Gesamtbetrachtung praktiziert der Abfallwirtschaftsbetrieb damit einfachste pure Abfallwirtschaft im Dienste der Gebührenzahler und zum Wohle der Allgemeinheit. Basiswerte sind Gelassenheit, Orientierung und Beständigkeit. Das Gewöhnliche ist hier das Besondere. Die Ammerländer Bürger begegnen ihrer Abfallwirtschaft mit Respekt, Wertschätzung und Vertrauen und empfinden auf dieser Grundlage „gefühlte Transparenz“.

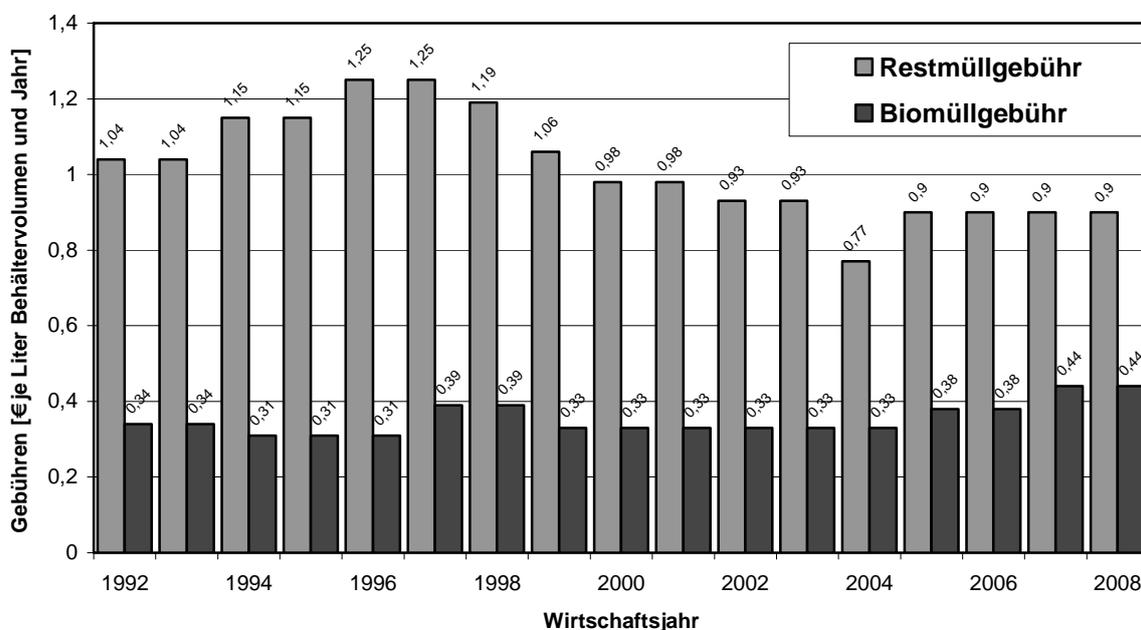
3 Das bewährte Gebührenmodell

3.1 Die Veranlagung

Im Rahmen der Gebührenveranlagung werden von je her ausschließlich lineare Nutzungsgebühren erhoben. Kalkuliert werden hierzu die Kosten je Liter Behältervolumen für Restmüll und Biomüll. Eine Erhebung von Grundgebühren und Sondergebühren erfolgt nicht. Abgesehen von Direkt- bzw. Selbstanlieferungen zu den Abfallbehandlungsanlagen werden den Anschlusspflichtigen somit keine weiteren Gebühren abverlangt.

Die langjährige Gebührenentwicklung beinhaltet die folgende Grafik.

Abfallgebührenentwicklung privater Haushalte (1992-2008)



Restmüllgebühr 2008:

Restmüllsammlung und -behandlung inkl. der sonst. Leistungsbereiche wie Altpapier, Sondermüll, Sperrmüll, Recyclinghöfe, Abfallbehältergestellung, Verwaltung, ...

Behälterbeispiele:

60 Liter Restmüll 14-tägig: 0,90 €/Liter x 60 Liter = 54,24 € im Jahr

120 Liter Restmüll 4-wöchentlich: 0,90 €/Liter x 120/2 Liter = 54,24 € im Jahr

Biomüllgebühr 2008:

Biomüllsammlung und -behandlung

Behälterbeispiel:

60 Liter Biomüll 14-tägig: 0,44 €/Liter x 60 Liter = 26,28 € im Jahr

Ursächlich für die Gebührenerhöhungen in den Jahren 1994 und 1996 waren die aus der TA Siedlungsabfall TASI resultierenden Unsicherheiten und Ängste. Die im Jahr 1993 in Kraft getretene TASI ließ Kostensteigerungen für die Maßnahmen zur Sicherung und Rekultivierung von Deponien erwarten. Ferner wurde vermutet, dass die Deponie Mansie II mit eigenen vorbehandelten Abfällen des Landkreises Ammerland innerhalb wirtschaftlich erträglicher Zeiträume nicht verfüllt werden könne. Erst Kooperationen über die gemeinsame Nutzung der Deponiekapazität führten hier in den Folgejahren zu Entspannungen. Das kurzzeitige Gebührentief des Jahres 2004 beruhte auf einer notwendigen Einbringung der Gebührenüberschüsse aus Vorjahren. Kühle Zurückhaltung hätte über den gesamten Zeitraum der letzten 16 Jahre konstante Restmüllgebühren bewirken können - so versiert konnte man allerdings wirklich nicht sein.

3.2 Erhebung der Restmüllgebühren

Die Restmüllgebühr privater Haushalte beinhaltet neben der Erfassung und Behandlung dieser Abfälle auch diverse Sonderleistungen wie Sperrmüllsammlung und -behandlung, Betrieb der Recyclinghöfe, Sondermüllerfassung und -entsorgung, Altpapierfassung und -verwertung, Behältergestellung und -management und sonstige Leistungen wie z. B. die Erfassung von Elektronikschrott. Die Inanspruchnahme dieser Sonderleistungen ist insofern Bestandteil der Restmüllgebühr und bedarf keiner gesonderten Berechnung.

Frei wählen können die anschlusspflichtigen Haushalte zwischen den Behältergrößen 60, 80, 120 und 240 Liter. Darüber hinaus ist der Abfuhrhythmus, 14-tägig oder 4-wöchentlich, wählbar. Gestattet werden auch Zusammenveranlagungen benachbarter Haushalte und Grundstücke. Die Vorgabe von Mindestvolumen erfolgt hierzu nicht. In der Folge können sich die Haushalte die ihrem Nutzungsverhalten entsprechende Veranlagung auswählen.

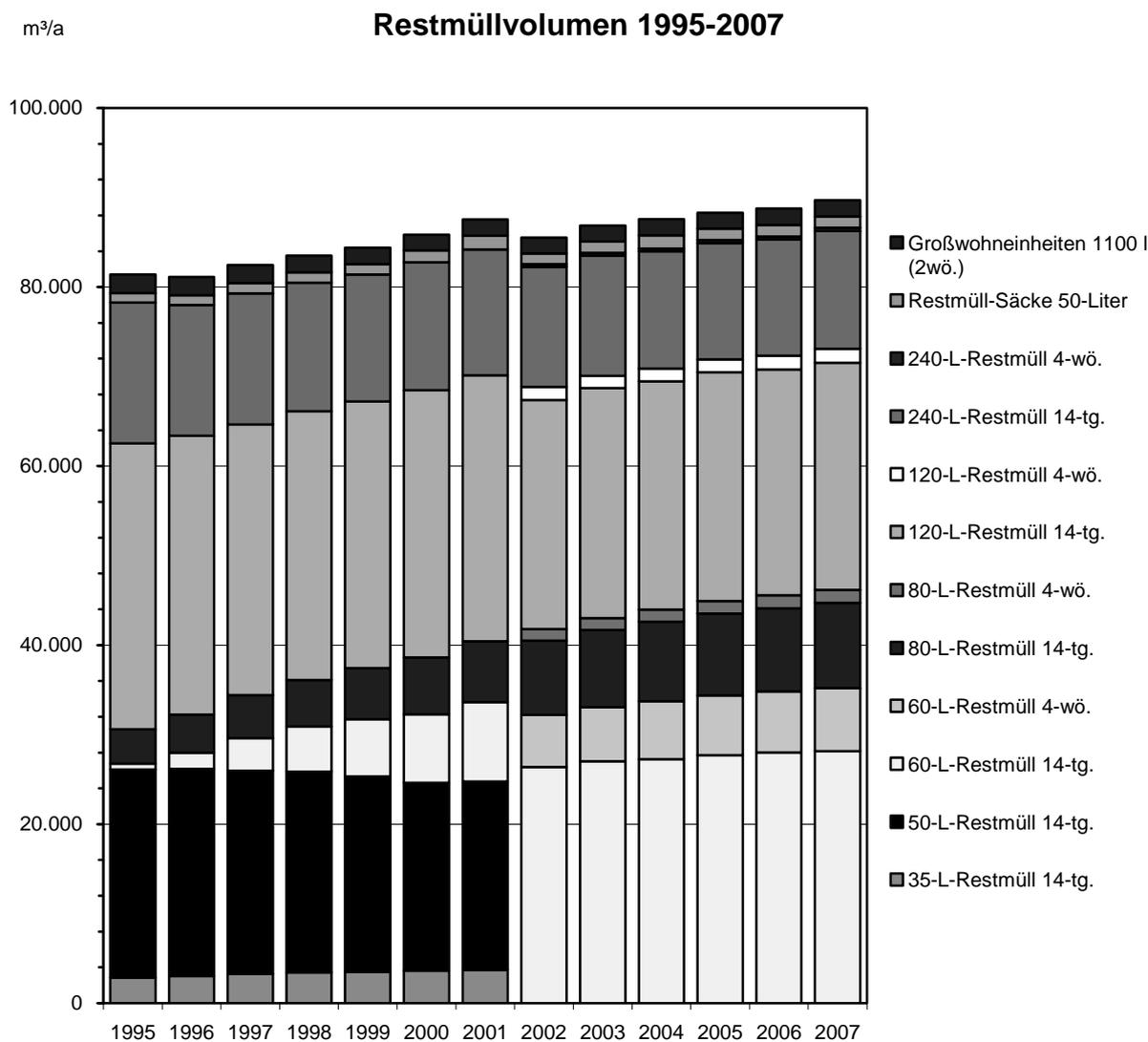
Für den Abfallwirtschaftsbetrieb und die mit der Veranlagung beauftragten Gemeinden bleibt mit diesem System der Verwaltungsaufwand auf ein Mindestmaß beschränkt. Änderungen ergeben sich nur dann, wenn sie vom Nutzer gewünscht werden. Für die Haushalte ist das Gebührenmodell sehr durchsichtig und erfährt von daher eine hohe Akzeptanz. Trotz der Offenheit des Modells schätzt die Masse der Nutzer den Komfort eines ausreichend groß gewählten Behältervolumens. Das veranlagte Restmüllvolumen entwickelte sich insofern linear mit der positiven Bevölkerungsentwicklung.

Bewährt hat sich dieses offene Gebührenmodell selbst bei umfassenden Systemänderungen des Erfassungssystems: Zum Jahr 2002 erfolgte die Abschaffung der bis dato sehr umfassend eingesetzten Ringtonnen und die Einführung der 4-wöchentlichen Abfuhr; auf Wunsch anstatt der 14-tägigen Abfuhr. Zudem wurde die kostenfreie Behältergestellung durch den Abfallwirtschaftsbetrieb eingeführt. Alle Haushalte wurden ohne Vorgaben vor die Wahl gestellt eine Behältergröße zu wählen, über die Leerungshäufigkeit zu entscheiden und bedarfsweise ihren Altbehälter an den Abfallwirtschaftsbetrieb zu verkaufen.

Prophezeit wurden in diesem Zusammenhang Änderungen des Nutzungsverhaltens die nur mit Gebührensteigerungen und der Einführung von Grundgebühren aufzufangen sind. Gegen die Einführung von Grundgebühren sprach allerdings der zusätzliche Verwaltungsaufwand und die höhere Belastung von Haushalten mit kleinen Behältern (Sparhaushalte). Gegen Gebührenerhöhungen sprach eine zusätzlich befürchtete Beeinflussung des Nutzungsverhaltens. Folglich wurde auf derartige Maßnahmen, auch wegen der Möglichkeit zur Inanspruchnahme einer erwarteten Gebührenrücklage, verzichtet.

Dem nachstehenden Diagramm ist zu entnehmen, dass dieses Vorgehen mutig aber richtig war. Trotz der diversen Systemänderungen nahm das gesamte Restmüll-Bereitstellungsvolumen lediglich um 2,3 %, bzw. unter Beachtung des Bevölkerungswachstums um rd. 3 %, ab. Eine

Differenz, die problemlos mit Überschüssen ausgeglichen werden konnte. Auf die Trägheit und Eignung dieses einfachen Gebührenmodells wird seither um so mehr vertraut.

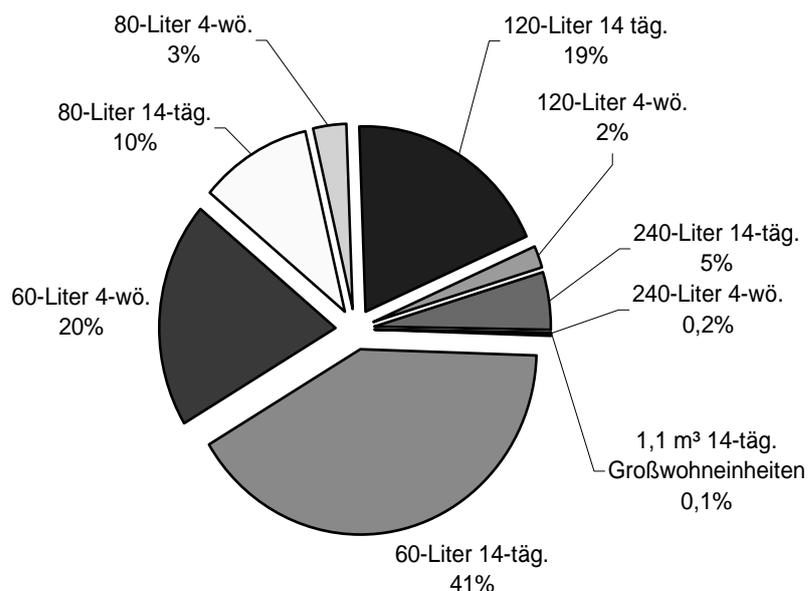


Eine Aufschlüsselung des vorstehend aufgezeigten Behältervolumens bietet die nachfolgende Behältergrößenverteilung. Die Restabfälle der rd. 54.000 Haushalte des Landkreises werden über rd. 44.500 Restmüllbehälter erfasst. Diese Differenz ergibt sich aufgrund der bedeutenden Zahl nachbarschaftlicher und familiärer Zusammenveranlagungen sowie der 1,1-m³-Großbehälter der Großwohnanlagen.

Der Durchschnittshaushalt verfügt über ein mittleres Behältervolumen für Restmüll von rd. 64 Liter bei 14-tägiger Leerung. Die häufig in Gebührenvergleichen für Durchschnittshaushalte

verwandte 120-Liter-Tonne kann somit für den Landkreis Ammerland, selbst für 4-Personen-haushalte, nicht als sinnvoller Maßstab dienen.

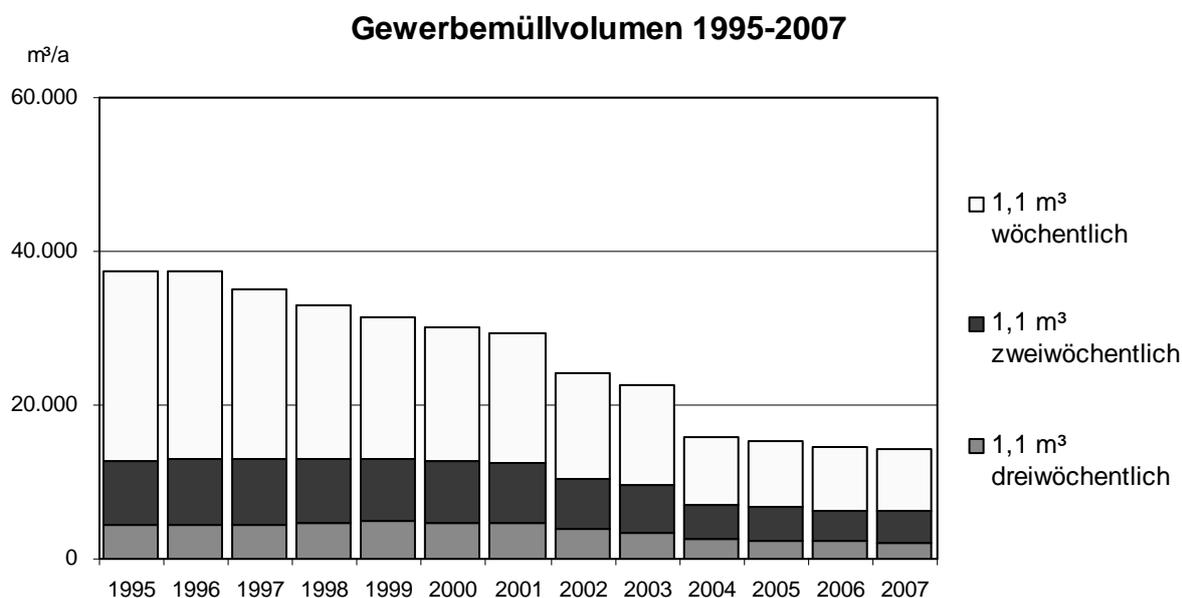
Behältergrößenverteilung der Restmüllbehälter (2007)



3.3 Erhebung der Gebühren für gewerbliche Abfälle

Gewerbliche Abfälle werden durch den Abfallwirtschaftsbetrieb mit 1,1-m³-Behältern erfasst. Wahlweise wird die Abfuhr wöchentlich, 14-tägig oder 3-wöchentlich angeboten. Die Sammlung erfolgt im Rahmen der Restmüllabfuhr mittels Doppelkammschüttung. Aus der nachfolgenden Grafik wird ersichtlich, dass das Bereitstellungsvolumen stark aber kontinuierlich abgenommen hat. Ursächlich sind hierfür die Aktivitäten privater Anbieter, die Gewerbebetrieben eine sehr weitgehende Abfallverwertung anbieten. Auf Maßnahmen zur Abmilderung dieser Entwicklung wurde verzichtet.

Die erwarteten Gebührenauffälle infolge des Rückganges der erfassten Gewerbeabfälle konnten vorausschauend berücksichtigt werden.

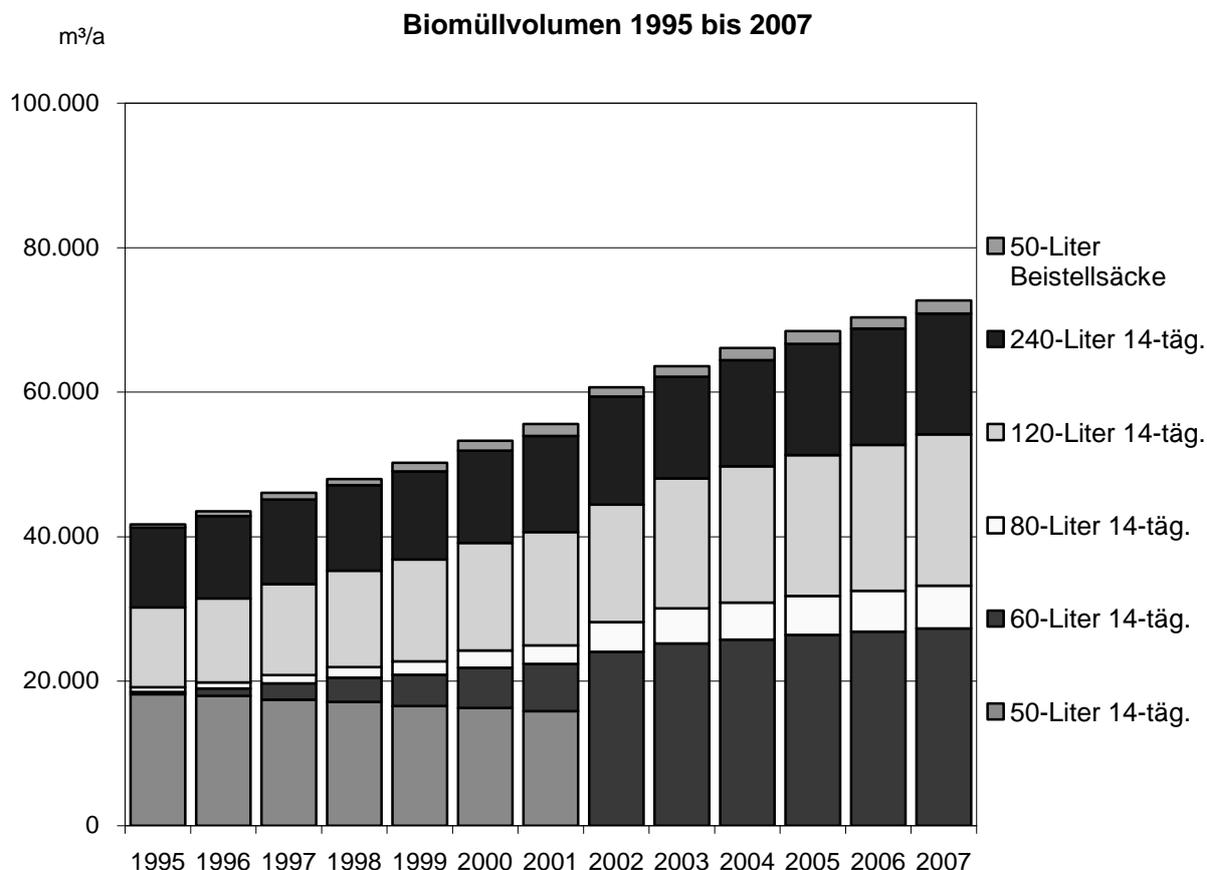


3.4 Erhebung der Biomüllgebühren

Die Biomüllgebühr beinhaltet ausschließlich die Erfassung und Behandlung von Bioabfällen. Zur Verfügung stehen den Haushalten Behälter der Größen 60, 80, 120 und 240 Liter bei 14-tägiger Abfuhr. Die Biomüllfassung unterliegt dem Anschluss- und Benutzungszwang, Eigenkompostierung wird allerdings zugelassen. Der Anschlussgrad liegt derzeit, bezogen auf die Restmüllveranlagung, bei rd. 67 %.

Auch im Rahmen der Biomüllfassung erfolgte zum Jahr 2002 mit der Abschaffung der Ringtonnen ein Systemwechsel. Volumenabnahmen waren hier allerdings kaum zu erwarten, da an der 14-tägigen Abfuhr festgehalten wurde und die 50-Liter Ringtonnen durch nächstgrößere 60-Liter-Behälter ersetzt wurden.

Die Biotonne erfreut sich seit vielen Jahren einer breiten Akzeptanz, die deutlich über die allgemeine Bevölkerungszunahme dieser Region hinausgeht und bei rd. 5 % liegt. Deutlich erkennbar ist hier insbesondere eine Tendenz zum Wechsel auf größere Behälter. Ableitbar ist hier ein Akzeptanzgewinn infolge der geringen Gebühren und des Komforts.



3.5 Das Gebührenniveau

Um das Gebührenniveau der Landkreises Ammerland darzustellen wird hier der durchschnittliche Gebührenbedarf je Einwohner aufgezeigt. Wenig Sinn macht an dieser Stelle die verbreitete Bezugnahme auf einen 4-Personenhaushalt da wegen des Verzichts auf Mindestvorgaben auch Viel-Personenhaushalte als Sparhaushalte geringst- oder gemeinschaftsveranlagt sein können.

Der Gebührenansatz 2008 sieht Ausgaben in Höhe von 17,00 Mio. € vor. Dem gegenüber stehen Erstattungen (insbesondere von Kooperationspartnern) in Höhe von 10,30 Mio. €, Erträge in Höhe von 0,75 Mio. € und kein Vorjahresüberschuss. Hieraus ergibt sich ein Gebührenbedarf 2008 in Höhe von 5,95 Mio. €. Aufgeteilt ist dieser Bedarf auf 1,34 Mio. € aus Deponieanlieferungen, 0,35 Mio. € aus der Sammlung und Behandlung von Gewerbemüll, 1,18 Mio. € aus der Sammlung und Behandlung von Biomüll und 3,08 Mio. € aus der Restmüllsammlung und -behandlung inkl. der sonstigen Leistungen.

Auf der Basis von 118.000 Einwohnern in 54.000 Haushalten ergibt sich hieraus eine im Jahr 2008 zu erhebende Durchschnittsgebühr von 26 € je Einwohner für Eigenkompostierer und von 41 € je Einwohner inkl. Biotonnennutzung. Berücksichtigt ist hier die Verbreitung der Biotonne bei 67 % der mit Restmüll veranlagten Haushalte. Im Gesamtdurchschnitt werden jedem Einwoh-

ner jährlich 36 € oder jedem Durchschnittshaushalt 79 € abverlangt. Dieses Niveau ist sehr moderat. Veranlagt sind die 54.000 Haushalte über 44.500 Restmülltonnen, 30.000 Biomülltonnen und 40.000 Altpapiertonnen. Sämtliche Behälter werden mittels Seitenladerfahrzeugen mit Doppelkammschüttung geleert.

4 Zusammenfassung

Die konsequente Nutzung von Einsparpotentialen im Bereich der Abfallwirtschaft durch regelmäßige Ausschreibungen aller erforderlichen Dienstleistungen, interkommunale Kooperationen bei der Behandlung und Deponierung von Abfällen sowie die Beibehaltung bzw. Umsetzung einfacher Modelle bei der Gebührenerhebung und der Abfallbehandlung haben zu einem anhaltend niedrigen Gebührenniveau geführt. Ergänzt wurde diese Entwicklung durch eine geschickte Umsetzung von Anforderungen mit gelungenen Lösungen.

Der Abfallwirtschaftsbetrieb hält weiterhin an der einfachen linearen Leistungsgebühr als Einheitsgebühr fest und verzichtet auf die Einführung komplexerer Systemkomponenten wie z. B. Sondergebühren, Grundgebühren, Mindestgebühren/ -vorgaben etc.. Auch auf Formen der elektronischen Erfassung an Sammelfahrzeugen und den damit einhergehenden Kontrolltätigkeiten wird bewusst verzichtet. Für die Anschlusspflichtigen sind die Gebühren und deren Ermittlung von daher sehr einfach nachzuvollziehen und bergen kaum Streitpotential.

Bewährt hat sich dieses einfache Gebührensystem selbst bei umfangreichen Änderungen der Abfallsammlung. Die Abschaffung der Ringtonnen sowie die Einführung der Behältergestellung durch den Abfallwirtschaftsbetrieb führten auch ohne Mindestvorgaben und -gebühren (Entscheidungsfreiheit) zu keinen nennenswerten Mengenverlusten der Bereitstellungsvolumina. Auf die hierbei erfahrene Systemträgheit wird seither um so mehr vertraut.

Unter den hier geltenden Rahmenbedingungen zur Gewährleistung einer einfachen, preiswerten, ökologischen und dennoch komfortablen Abfallwirtschaft kann von daher die Feststellung getroffen werden: Die Beibehaltung des einfachen preiswerten Gebührenmodells begründet Akzeptanz und bedingt in der Folge eine attraktive Wertschöpfung für ihre Nutzer.

5 Literatur und Quellenangaben

- [1] Nachhaltigkeit, Kooperationen und die Zukünfte der Abfallwirtschaft: Im Rahmen des BMBF-geförderten Forschungsprojektes "KIDA - Kooperationen in der Abfallwirtschaft" wurde im Oktober 2006 im VDI-Haus in Düsseldorf in einem Stakeholder-Workshop die vorgenannte Thematik anhand von Übersichtsbeiträgen sowie von Fallbeispielen präsentiert und diskutiert. Der Workshop wurde organisiert und durchgeführt von Zukünftige Technologien Consulting (ZTC), einer Abteilung der VDI Technologiezentrum GmbH (die Publikationen zum Workshop sind frei erhältlich). Auch die zunehmende Bedeutung von Nachhaltigkeit auf das Alltagshandeln öffentlich rechtlicher Gebietskörperschaften wurde anhand konkreter Beispiele aufgezeigt. Ausgewählt wurde hierfür u. a. der exemplarische Einblick in die Abfallwirtschaftspraxis des Landkreis Ammerland.
- [2] Das Abfallwirtschaftskonzept, die Satzungen, die Abfallbilanz und der Kooperationsverbund können auf der Internetpräsenz eingesehen werden [www.awb-ammerland.de].
- [3] Transparenz in der von vielen Seiten als Heilmittel geforderten Form offengelegter und von daher ohne Hintergrundwissen richtungsfrei interpretierbarer Zahlen sollte wegen der möglichen Schädlichkeit nur eingeschränkt ein anstrebenswertes Ziel sein - sinnvoll bedarf es einer solchen Transparenz nur dann, wenn es an Vertrauen mangelt.

6 Literaturhinweis

Die Logik des Misslingens, Dietrich Dörner, Rowohlt 1989 (2003)

Freakonomics, Steven D. Levitt / Stephen J. Dubner, Riemann 2006

Stefan Göbel, Thomas Teutloff

Steuerliche Aspekte bei Umstrukturierung von Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung

1 Problemstellung

Die Umstrukturierung von Unternehmen im Bereich der Abfallwirtschaft wird oftmals aus betriebswirtschaftlichen Gründen vorangetrieben. Wegen der Besonderheiten, die für Unternehmen mit Beteiligung von Körperschaften des öffentlichen Rechts (KöR) im Bereich der Besteuerung gelten, sollen im Folgenden insbesondere diese Aspekte bei Umstrukturierungen untersucht werden.

1.1 Steuerliche Regelungen

Die körperschaftsteuerliche Behandlung von Abfallentsorgungsunternehmen und somit auch steuerliche Wirkungen bei der Umstrukturierung hängen zum einen von der organisatorischen Gestaltung zum anderen von der Qualifikation der wahrgenommenen Aufgaben ab. Verfolgt eine KöR nachhaltig eine wirtschaftliche Tätigkeit außerhalb der Land- und Forstwirtschaft, welche sich wirtschaftlich aus der Gesamtbetätigung der KöR heraushebt, so handelt es sich grundsätzlich um einen Betrieb gewerblicher Art (BgA) i.S.d. § 4 (1) KStG, selbst dann wenn keine Gewinnerzielungsabsicht vorliegt. Ein nach § 1 (1) Nr. 6 KStG unbeschränkt körperschaftsteuerpflichtiger BgA liegt gem. § 4 (5) Satz 1 KStG allerdings dann nicht vor, wenn es sich um Hoheitsbetriebe, die überwiegend der Ausübung öffentlicher Gewalt dienen, handelt. Darunter fällt die Wahrnehmung aller Aufgaben, die einer juristischen Person des öffentlichen Rechts (jPöR) in ihrer Eigenschaft als Träger öffentlicher Gewalt eigentümlich und vorbehalten sind,[1] sich aus der Staatsgewalt ableiten und staatlichen Zwecken dienen.[2] Dies liegt insbesondere für die Fälle, in denen der Leistungsempfänger durch gesetzliche oder behördliche Anordnung zur Annahme verpflichtet ist,[3] vor. Als Beispiel hierfür werden in R 9 (1) Satz 2 KStR unter anderem auch Anstalten zur Abfallentsorgung angeführt.

Erfolgt die tatsächliche Durchführung der hoheitlichen Pflichtaufgabe nicht direkt durch die KöR in Form von Eigenbetrieben, sondern durch eine Eigengesellschaft in Form einer Kapitalgesellschaft, so unterliegt diese kraft Rechtsform der unbeschränkten Körperschaftsteuerpflicht nach § 1 (1) Nr. 1 KStG, da hierfür keine Vorbehalte in Bezug auf Hoheitsaufgaben existieren.

Neben den generellen körperschaftsteuerlichen Regelungen können bei Umwandlungen nach dem Umwandlungsgesetz (UmwG) auch Regelungen aus dem Umwandlungssteuergesetz (UmwStG) zur Anwendung kommen. Von Interesse sind dabei insbesondere die Möglichkeiten zur

Übertragung stiller Reserven bei der Übertragung steuerlich verhafteter Wirtschaftsgüter in BgA oder bei Eigengesellschaften von KöR. Daneben erlauben ausschließlich die Regelungen im UmwStG Umstrukturierungen, die entsprechend der handelsrechtlichen Behandlung eine steuerliche Rückbeziehung der Vermögensübertragung (maximal acht Monate) möglich machen.

Schlussendlich sind bei der Umstrukturierung verkehrssteuerliche Aspekte zu beachten. Hier sind insbesondere das Umsatzsteuergesetz (UStG) und soweit inländische Grundstücke übertragen werden sollen die Regelungen des Grunderwerbsteuergesetzes (GrEStG) zu beachten, wenn Eigengesellschaften oder BgA beteiligt sind. Im Bereich des GrEStG können sich bei der Übertragung von Grundvermögen, das der Erfüllung von Hoheitsaufgaben dient, Besonderheiten ergeben, die zu berücksichtigen sind.

1.2 Fallbeispiel

Da eine umfängliche Darstellung sämtlicher steuerlicher Regelung in diesem Beitrag nicht möglich ist, sollen wichtige Aspekte anhand eines Fallbeispiels dargestellt werden. Dieses stammt zwar aus dem Bereich der Wasserver-/Abwasserentsorgung ist allerdings hinsichtlich der steuerlichen Aspekte gut auf die Abfallwirtschaft übertragbar, da auch hier ein Wirtschaftsbetrieb (Wasserversorgung) und die Erfüllung einer Hoheitsaufgabe (Abwasserentsorgung) kombiniert vorliegen, wie dies auch bei Abfallentsorgungsunternehmen, welche auch Aufgaben aufgrund privatrechtlicher Vereinbarungen im Rahmen des „Dualen Systems“ erfüllen, der Fall ist.

Die Stadtwerke GmbH (SW-GmbH) ist 100 %-ige Eigengesellschaft einer Stadt. Neben der Wasserver-/Abwasserentsorgung hat sie noch weitere Geschäftsbereiche, wie Strom und Fernwärme. Es ist beabsichtigt die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung zusammen mit dem aus den Umlandgemeinden bestehenden Wasser- und Abwasserzweckverband (WAZ) neu zu strukturieren. Die SW-GmbH hat schon bisher die Betriebsführung für den WAZ übernommen. Zukünftig sollen die Bereiche Wasser und Abwasser der SW-GmbH und des WAZ in einem Unternehmen gebündelt werden, an dem die Stadt über eine Holding-GmbH und der WAZ gemeinsam beteiligt sind. Die Ausgangs- und Zielstruktur sind in der folgenden Abbildung dargestellt.

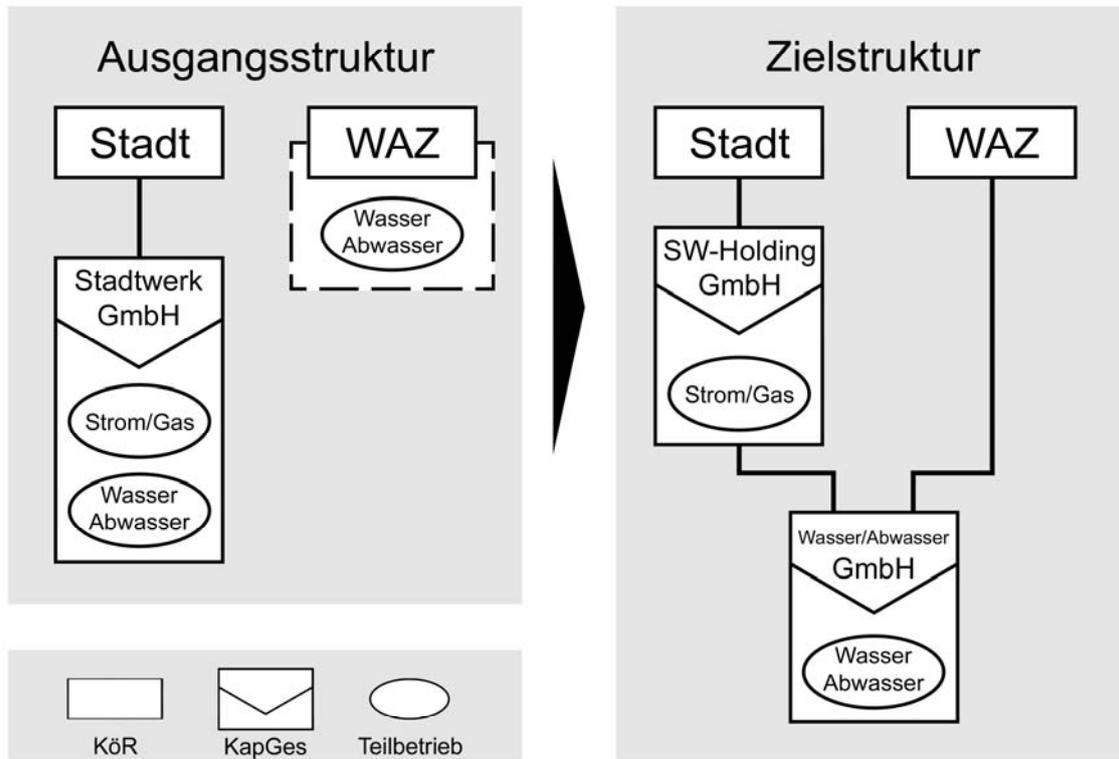


Abbildung 1: Ausgangs- und Zielstruktur

2 Verkehrssteuerliche Regelungen

Im Folgenden sollen zunächst die umsatz- und grunderwerbssteuerlichen Aspekte der Umstrukturierung für das vorgestellte Fallbeispiel aufgezeigt werden. Dazu wird fürs Erste eine einfache umwandlungsrechtliche Gestaltung untersucht, welche in einem ersten Schritt die Ausgliederung des Wasser/Abwasser-Bereiches aus der SW-GmbH zur Neugründung einer Wasser/Abwasser-GmbH vorsieht. Anschließend wird aus dem WAZ das Vermögen zur Aufnahme in die Wasser/Abwasser-GmbH ausgliedert. Nachdem der Name der verbleibenden SW-GmbH in Holding-GmbH und der Gesellschaftszweck entsprechend angepasst wurde, ist die Zielstruktur erreicht.

2.1 Einfache umwandlungsrechtliche Gestaltung zum Erreichen der Zielstruktur

Die Ausgliederung zur Neugründung des Wasser/Abwasser-Bereichs aus der SW-GmbH gem. § 123 (3) Nr. 2 UmwG ist nach § 124 (1) UmwG für Kapitalgesellschaften uneingeschränkt möglich. Nach § 168 UmwG ist die Ausgliederung eines Unternehmens bzw. Teilbetriebes zur Aufnahme auf eine Kapitalgesellschaft auch für Zweckverbände anwendbar. Die Ausgliederung der jeweiligen Bereiche Wasser und Abwasser kann daher im Wege der partiellen Gesamtrechtsnachfolge

gemäß den §§ 168 ff, 123ff UmwG erfolgen. Eine Einzelübertragung der Vermögensgegenstände und Schulden ist dadurch entbehrlich.

Ausgliederung aus dem Hoheitsbereich

Mit Blick auf die Ausgliederung des Bereichs Abwasser aus dem Zweckverband ist zu prüfen, inwieweit umsatzsteuerpflichtige Leistungen vorliegen können. Umsatzsteuerpflichtige Leistungen können nur durch Unternehmer i.S.d. § 2 UStG erbracht werden. Da jPöR gem. § 2 (3) UStG nur mit ihren BgA Unternehmer sind, kann im Rahmen der Übertragung von Vermögen bei der Ausgliederung aus dem Hoheitsbetrieb keine umsatzsteuerbare Leistung vorliegen.

Soweit inländische Grundstücke im Rahmen der Ausgliederung übertragen werden, ist diese Übertragung nach § 1 (1) Nr. 3 GrEStG grundsätzlich grunderwerbsteuerbar. Eine Befreiung von der Grunderwerbsteuer wäre nach § 4 Nr. 1 GrEStG möglich, wenn der Erwerb eines Grundstücks durch eine jPöR erfolgt und das Grundstück anlässlich eines Übergangs von öffentlich-rechtlichen Aufgaben oder aus Anlass von Grenzänderungen von der einen auf die andere juristische Person übergeht und nicht überwiegend einem BgA dient. Dies ist bei der Übertragung von Grundvermögen auf die Wasser/Abwasser-GmbH nicht der Fall, da zum einen keine Übertragung auf eine jPöR erfolgt und zum anderen die öffentlich-rechtliche Aufgabe beim Zweckverband verbleibt. Auch eine Steuerbefreiung nach § 4 Nr. 9 GrEStG ist ausgeschlossen, da kein Fall einer Öffentlich Privaten Partnerschaft vorliegt und insbesondere keine Rückübertragung der Grundstücke an den WAZ vorgesehen ist. Insoweit löst die Übertragung des Grundvermögens auf die Wasser/Abwasser-GmbH Grunderwerbsteuerzahlungen aus.

Ausgliederung aus Wirtschaftsbetrieben

Die Ausgliederung des Vermögens aus der SW-GmbH und des Bereichs Wasserversorgung aus dem Zweckverband sind ebenfalls daraufhin zu prüfen, ob umsatzsteuerpflichtige Leistungen vorliegen. Die SW-GmbH ist Unternehmer i.S.d. § 2 (1) UStG. Auch der Zweckverband ist, da die Wasserversorgung keine Hoheitsaufgabe darstellt und somit ein BgA besteht,[4] insoweit Unternehmer i.S.d. § 2 (3) UStG. In beiden Fällen ist die Übertragung des Vermögens dann wegen § 1 (1a) UStG nicht umsatzsteuerbar, wenn ein in der Gliederung eines Unternehmens gesondert geführter Betrieb im Ganzen in eine Gesellschaft eingebracht wird. Dabei sind die Anforderungen für das Vorliegen eines in der Gliederung des Unternehmens gesondert geführten Betriebes regelmäßig geringer als für Teilbetriebe i.S.d. §§ 15 bzw. 20 UmwStG (siehe unten Kapitel 3.1), da nicht alle wesentlichen Betriebsgrundlagen übertragen werden müssen, sondern auch zur langfristigen Nutzung überlassen werden können.[5] Soweit jeweils Teilbetriebe übertragen werden, ist die Vermögensübertragung nicht umsatzsteuerbar. Ansonsten muss für jeden einzelnen übertragenen Vermögensgegenstand geprüft werden, ob eine Steuerbefreiung möglich ist, da ansonsten Umsatzsteuerpflicht besteht.

Soweit inländische Grundstücke im Rahmen der Ausgliederungen übertragen werden, ist diese Übertragung nach § 1 (1) Nr. 3 GrEStG grunderwerbsteuerbar und, da keine Befreiungstatbestände greifen, auch grunderwerbsteuerpflichtig. Dies stellte sich im vorliegenden Fall als problematisch heraus, da sich ein Großteil des Grundvermögens im Wasser/Abwasser-Bereich der SW-GmbH befindet. Es wurde daher nach einem Weg gesucht, die hohe Grunderwerbsteuerbelastung zu vermeiden.

2.2 Variante zur Senkung der Grunderwerbsteuerbelastung

Da sich der Großteil des Grundvermögens im Wasser/Abwasser-Bereich der SW-GmbH befindet, kann Grunderwerbsteuer nur dann erspart werden, wenn für dieses Grundvermögen kein Rechtsträgerwechsel stattfindet. Dies wird erreicht, wenn zunächst die übrigen Bereiche Strom und Fernwärme, die nicht zur Wasserver-/Abwasserentsorgung rechnen, auf die im Rahmen der Spaltung neuzugründende Holding-GmbH abgespalten werden. Nach diesem Schritt hält die Stadt Beteiligungen an zwei Unternehmen, der ursprünglichen SW-GmbH, in der nur noch die Bereiche Wasser/Abwasser enthalten sind, und einem zweiten Unternehmen der Holding-GmbH, welche bis dahin nur die Bereiche Strom und Fernwärme enthält. In einem zweiten Schritt erfolgt die Ausgliederung des Vermögens aus dem WAZ auf die SW-GmbH. Gleichzeitig kann diese in Wasser/Abwasser-GmbH umbenannt und der Geschäftszweck geändert werden. Im dritten Schritt legt die Stadt die Anteile an der Wasser/Abwasser-GmbH in die Holding-GmbH ein. Damit ist die Zielstruktur erreicht. Fraglich ist, welche verkehrssteuerlichen Konsequenzen sich aus der vorgestellten Vorgehensweise ergeben.

Abspaltung

Die Abspaltung im ersten Schritt ist umsatzsteuerlich wie die Ausgliederung dann nicht steuerbar, wenn ein in der Gliederung eines Unternehmens gesondert geführter Betrieb im Ganzen abgespalten wird, da ein Fall des § 1 (1a) UStG vorliegt.[6] Grunderwerbssteuerlich ist die Abspaltung, soweit in der abgespaltenen Vermögensmasse inländische Grundstücke enthalten sind nach § 1 (1) Nr. 3 GrEStG steuerbar und, da keine Steuerbefreiung in Betracht kommt, auch steuerpflichtig. Allerdings wird im vorliegenden Fall, da im Strom und Fernwärme nur geringfügiges Grundvermögen vorhanden ist und die anteilig übertragenen Verwaltungsgebäude einen deutlich geringeren Wert i.S.d. § 8 (2) GrEStG aufweisen als die Grundstücke im Wasser-/Abwasser-Bereich. Ein mit Blick auf die Grunderwerbsteuerbelastung optimale Gestaltung wird also durch die geeignete Wahl der abzuspaltenden Vermögensmasse erreicht.

Ausgliederung

Bei der Ausgliederung des Vermögens aus dem WAZ ergeben sich zur einfachen umwandlungsrechtlichen Gestaltung keine Unterschiede mit Blick auf die Umsatz- bzw. die Grunderwerbsteuer. Wie bereits erörtert liegen weder für den Hoheitsbereich noch für die Übertragung des BgA umsatzsteuerbare Leistungen vor. Die Grunderwerbsteuer kann nicht vermieden werden, da

bei den Grundstücken im Rahmen der Übertragung auf die Wasser/Abwasser-GmbH ein Rechtsträgerwechsel stattfinden muss.

Einbringung von Anteilen

Die Einbringung der Anteile an der Wasser/Abwasser-GmbH in die Holding-GmbH durch die Stadt ist nicht umsatzsteuerbar. Anteile an Eigengesellschaften von KöR sind üblicherweise dem vermögensverwaltenden Bereich der KöR zuzurechnen,[7] damit erfolgt die Leistung, Übertragung der Anteile, nicht durch einen Unternehmer. Selbst wenn ausnahmsweise die Anteile in einem BgA der KöR gehalten werden und somit eine steuerbare Leistung durch einen Unternehmer erbracht wird, ist der Vorgang umsatzsteuerfrei nach § 4 Nr. 8 f) UStG, sofern nicht gemäß § 9 UStG auf die Steuerbefreiung verzichtet wird.

Die Übertragung von Anteilen an Kapitalgesellschaften löst immer dann eine Grunderwerbsteuerpflicht für die im Gesellschaftsvermögen enthaltenen inländischen Grundstücke nach § 1 (3) GrEStG aus, wenn dadurch 95% der Anteile in der Hand des Erwerbers vereinigt werden oder 95% der Anteile übertragen werden. Im vorliegenden Fallbeispiel kommt es daher auf die Höhe der Beteiligung des WAZ an der Wasser/Abwasser-GmbH an. Liegt diese über 5%, ist die Übertragung der Anteile durch die Stadt nicht Grunderwerbsteuerbar, da weder 95% der Anteile an der Wasser/Abwasser-GmbH übertragen werden noch in der Hand der Holding-GmbH vereinigt werden. Damit wird deutlich, dass die durch die vorgestellte Variante angestrebte Senkung der Grunderwerbsteuer nur dann erreicht werden kann, wenn der Wert der aus dem WAZ ausgegliederten Betriebe größer ist als 5% des Wertes der gemeinsamen Wasser/Abwasser-GmbH.

3 Ertragssteuerliche Regelungen

Im Folgenden werden ausschließlich die ertragssteuerlichen Regelungen und Konsequenzen der Grunderwerbsteueroptimierten Variante dargestellt. Dabei erfolgt eine Beschränkung auf die Körperschaftsteuerlichen und gewerbsteuerlichen Regelungen und Konsequenzen der jeweiligen Umwandlungsvorgänge selbst. Folgewirkungen werden ausschließlich betrachtet, soweit sie sich aus Regelungen des Umwandlungssteuerrechts ergeben.

3.1 Abspaltung

Konzeption

Mit Inkrafttreten des SEStEG[8] am 13.12.2006 wurde die Grundkonzeption für die ertragssteuerliche Behandlung von Umwandlungen grundlegend geändert. Während für Umwandlungen vor dem 13.12.2006 die Übertragung von stillen Reserven den Standardfall darstellte und somit Umstrukturierungen regelmäßig steuerneutral gestaltet werden konnten, wird nach geltendem Umwandlungssteuerrecht eine Veräußerung des im Rahmen der Umwandlung übertragenen Ver-

mögens unterstellt. Entsprechend sind die abzuspaltenden Wirtschaftsgüter in der Schlussbilanz der übertragenden SW-GmbH mit dem gemeinen Wert anzusetzen. Der hierdurch entstehende Gewinn unterliegt der Körperschaft- und der Gewerbesteuer.

Im Falle der Spaltung einer Kapitalgesellschaft bestimmt § 29 (1) Satz 1 KStG, dass das Nennkapital in voller Höhe als nach § 28 (2) Satz 1 KStG herabgesetzt gilt. Diese Fiktion der Kapitalherabsetzung erfasst unabhängig davon, ob es sich um eine Auf- oder Abspaltung handelt, das gesamte Nennkapital. Als Argument gegen eine anteilige Herabsetzung wird die durch § 29 (1) KStG unterstellte Vereinfachung sowie die Tatsache, dass eine konsequente Anwendung der § 29 (3) und (4) KStG zum gleichen Ergebnis führt, angebracht.[9] Die Herabsetzung erfolgt zugunsten des steuerlichen Einlagenkontos der übertragenden Kapitalgesellschaft. Die anschließende Aufteilung des steuerlichen Einlagenkontos richtet sich nach dem in § 29 (3) Satz 1 KStG bestimmten Verhältnis des übergehenden Vermögens zum Gesamtvermögen vor der Spaltung.

Während eine Aufspaltung zu einer kompletten Übertragung des steuerlichen Einlagenkontos im o.g. Verhältnis führt, verbleibt im hier untersuchten Fall der Abspaltung der dem nicht übertragenen Vermögen entsprechende Anteil des Einlagenkontos bei der übertragenden Körperschaft. Abschließend sieht § 29 (4) KStG unter Bezugnahme auf die allgemeinen Bestimmungen des § 28 (1) und (3) KStG eine Nennkapitalanpassung bei den an der Spaltung beteiligten Gesellschaften vor. Für den Fall der Abspaltung gilt dies daher auch für die zu spaltende Kapitalgesellschaft. Genügt das steuerliche Einlagenkonto nicht zur Anpassung, so ist ein Sonderausweis nach § 28 (1) Satz 3 KStG in Höhe des Restbetrages vorzunehmen. Da im vorliegenden Beispielfall die SW-GmbH ausreichend frei verfügbare Gewinn- und Kapitalrücklagen hat, bleibt handelsrechtlich das Stammkapital erhalten.

Auch für die Stadt als Gesellschafter der übertragenden Kapitalgesellschaft gelten gemäß § 15 (1) Satz 1 i.V.m. § 13 (1) UmwStG im Regelfall die untergehenden Anteile als zum gemeinen Wert veräußert und die an ihre Stelle tretenden neuen Anteile als zu diesem Wert angeschafft. Als untergegangen gelten im Schrifttum die Anteile, die auf das übertragene Einlagenkonto entfallen,[10] auch wenn ausschließlich ein Wertverlust der Anteile eintritt[11] und die Beteiligung im vorliegenden Fall unverändert bei 100% verbleibt. Nach der Grundkonzeption unterliegen somit auch beim Gesellschafter die in den Anteilen, die dem übertragenen Vermögen anteilig entsprechen, enthaltenen stillen Reserven der Ertragsbesteuerung.

Soweit bei der übertragenden Körperschaft, hier der SW-GmbH, nicht verrechnete körperschaftsteuerliche Verluste oder Verlustvorträge nach Realisation der stillen Reserven verbleiben, gehen diese anteilig unter (§ 15 (3) UmwStG). Dieses gilt gem. § 19 (2) i.V.m. § 15 (3) UmwStG auch für die gewerbesteuerliche Fehlbeträge. Soweit bei der SW-GmbH ein Zinsvortrag nach § 4h (1) Satz 2 EStG besteht, geht auch dieser anteilig unter. In allen Fällen wird der Anteil aus der Relation des übertragenen Vermögens zum gemeinen Wert und dem Wert des gesamten Nettovermögens zum gemeinen Wert bestimmt.

Voraussetzungen für die steuerneutrale Übertragung von Vermögen

Für Abspaltungen i.S.d. § 123 UmwG enthält das Umwandlungssteuerrecht mit § 15 UmwStG eine Norm, welche eine steuerneutrale Übertragung von Vermögen analog zu den Vorschriften zur Verschmelzung in den §§ 11 bis 13 UmwStG ermöglicht. Als Voraussetzung dafür, die Spaltung für den übertragenden Rechtsträger (§ 11 (2) UmwStG) sowie seine Anteilseigner (§ 13 (2) UmwStG) durch Buchwertansatz steuerneutral zu gestalten, verlangt § 15 (1) Satz 2 UmwStG neben der ausschließlichen Gewährung von Anteilen als Gegenleistung für die Übertragung des Vermögens und der Wahrung des Besteuerungsrechts der Bundesrepublik Deutschland insbesondere die Übertragung sowie den Verbleib eines Teilbetriebes. Während die beiden ersten Voraussetzungen im vorliegenden Fallbeispiel durch Gestaltung erfüllt werden können, ist die Frage, ob sowohl der in der SW-GmbH verbleibende Wasser/Abwasser-Bereich als auch die abzuspaltenden Bereiche Strom und Fernwärme jeweils Teilbetriebe darstellen, zu prüfen.

Der Begriff des Teilbetriebes entbehrt einer gesetzlichen Definition und ist daher aus den von Rechtsprechung,[12] Verwaltungsanweisungen[13] und Schrifttum[14] angeführten Merkmalen zu konstituieren. Als Teilbetrieb gilt somit ein organisch geschlossener Teil des Gesamtbetriebs, der mit einer gewissen Selbstständigkeit ausgestattet und für sich lebensfähig ist.[15] Obwohl das Fehlen einer Legaldefinition grundsätzlich ein normenspezifisches Begriffsverständnis zuließe, ist der Teilbetriebsbegriff i.S.d. § 16 EStG, wie er in R 16 (3) EStR charakterisiert wird, nach Auffassung der Finanzverwaltung[16] und dem noch überwiegenden Teil im Schrifttum einheitlich auf alle bezugnehmenden Normen und somit grundsätzlich auch im Umwandlungssteuerrecht anzuwenden.[17]

Bei der Entscheidung darüber, ob ein Tatbestand das Teilbetriebserfordernis des § 15 (1) UmwStG erfüllt, ist stets die gesamte Umwandlung einheitlich zu betrachten. Wird beispielsweise ein Teilbetrieb abgespalten, wobei gleichzeitig ein Teilbetrieb beim übertragenden Rechtsträger verbleibt, so wird eine steuerneutrale Behandlung dieser Abspaltung dennoch verhindert, wenn der Spaltungsvertrag gleichzeitig die Übertragung neutralen Vermögens auf einen anderen übernehmenden Rechtsträger beinhaltet. Gleiches gilt, wenn die übertragenen Wirtschaftsgüter keinen Teilbetrieb darstellen oder kein Teilbetrieb beim übertragenden Rechtsträger verbleibt.[18]

Liegt eine zivilrechtliche Abspaltung i.S.d. § 123 (2) UmwG vor und sind die Voraussetzungen des § 15 (1) UmwStG nicht erfüllt, so scheidet eine Anwendung der §§ 11 (2) und § 13 (2) UmwStG aus. Folglich sind die übergehenden Wirtschaftsgüter beim übertragenden Rechtsträger zwangsläufig mit dem gemeinen Wert nach § 11 (1) UmwStG anzusetzen. Gleichsam führt dies auf Ebene der Anteilseigner zu einer Veräußerung der Anteile am übertragenden Rechtsträger zum gemeinen Wert nach § 13 (1) UmwStG.[19] Als Hindernis einer steuerneutralen Spaltung erweisen sich in der Praxis häufig Wirtschaftsgüter, die von verschiedenen Teilbereichen der übertragenden Körperschaft genutzt werden. Davon nicht betroffen, sind Mitarbeiter, die im Dienste mehrerer Teilbereiche stehen, da der Begriff der wesentlichen Betriebsgrundlage nur auf

Wirtschaftsgüter abstellt. Somit wären hiervon allenfalls Versorgungsverpflichtungen gegenüber Arbeitnehmern, die jedoch neutrales Vermögen darstellen und somit keine funktional wesentlichen Betriebsgrundlagen sein können, erfasst.

Relevant ist dies in erster Linie für gemeinschaftlich genutzte Grundstücke, Gebäude, Produktions- und EDV-Anlagen. Die im Umwandlungssteuererlass[20] unter Teilziffer 15.07 als Spaltungshindernisse bezeichneten Wirtschaftsgüter sind nach Auffassung der Finanzverwaltung bis zum Zeitpunkt des Spaltungsbeschlusses zivilrechtlich wirksam aufzuteilen und den entsprechenden Teilbetrieben zuzuordnen, da ansonsten keine Teilbetriebe vorliegen und folglich eine steuerneutrale Spaltung nicht möglich ist.[21] Eine Nutzungsüberlassung ist auch in diesem Fall nach Ansicht der Finanzverwaltung nicht ausreichend.[22] Auf eine zivilrechtlich reale Trennung von Grundstücken könne jedoch aus Billigkeitsgründen verzichtet werden, wenn diese der Überträgerin nicht zumutbar ist. Für diesen Fall genüge „eine ideelle Teilung (Bruchteilsigentum) im Verhältnis der tatsächlichen Nutzung unmittelbar nach der Spaltung.“[23] Gegenteilige Auffassungen im Schrifttum sehen, unter Berufung auf die Rechtsprechung des BFH,[24] in der Mehrfachnutzung von wesentlichen Betriebsgrundlagen kein Hindernis für die Existenz mehrerer selbstständiger Teilbetriebe.[25] Vielmehr genüge die Zuordnung zu einem der nutzenden Teilbetriebe, ungeachtet der Tatsache, dass anderen Teilbetrieben u.U. ein Nutzungsrecht an diesem Wirtschaftsgut zugesichert wurde.[26] Hinzu kommt, dass die Notwendigkeit einer zivilrechtlich realen Trennung fragwürdig erscheint, da § 39 (2) Nr. 1 AO die steuerliche Zuordnung eines Wirtschaftsgutes vorrangig am wirtschaftlichen Eigentum bemisst.[27]

Im vorliegenden Fall sind also insbesondere die in der SW-GmbH enthaltenen Grundstücke mit Gebäuden, die der allgemeinen Verwaltung dienen, sowie die im Rechnungswesen eingesetzte Software auf die Teilbetriebe Wasser/Abwasser einerseits und Strom/Fernwärme andererseits aufzuteilen, um eine steuerneutrale Abspaltung zu ermöglichen. Im konkreten Einzelfall müssen also die zusätzliche Grunderwerbssteuerlast durch die anteilige Übertragung der Verwaltungsgrundstücke und -gebäude und der Barwert der Ertragssteuerlast aus der bei Nichtübertragung erfolgenden Auflösung stiller Reserven im übertragenen Vermögen gegenübergestellt werden.

3.2 Ausgliederung von Vermögen aus öffentlich rechtlichen Körperschaften

Die sich aus dem zweiten Schritt der Umstrukturierung, namentlich der Ausgliederung des Wasser- und Abwasserbetriebes aus dem WAZ zur Aufnahme in die Wasser/Abwasser-GmbH, ergebenden ertragssteuerlichen Wirkungen sollen im Folgenden getrennt nach den im Zeitpunkt der Ausgliederung, die nach dem Umwandlungssteuerrecht als Einbringung in eine Kapitalgesellschaft nach den §§ 20 ff. UmwStG zu behandeln ist, und den sich später generell bzw. unter bestimmten Voraussetzungen ergebenden Folgewirkungen dargestellt werden.

Einbringung

Wie im Fall der Auf- und Abspaltung von Kapitalgesellschaften wurde durch die Reform des Umwandlungssteuerrechts in 2006 auch die Einbringung in Kapitalgesellschaften als Realisationsstatbestand stiller Reserven ausgestaltet (§ 20 (2) Satz 1 UmwStG). Im Gegensatz zur Auf- und Abspaltung waren allerdings auch nach altem Umwandlungsrecht die Übertragung von Verlusten oder Verlustvorträgen nicht möglich. Unter bestimmten Voraussetzungen besteht auch nach geltendem Recht die Möglichkeit einer ertragssteuerneutralen Einbringung von Vermögensbestandteilen. Dieses Wahlrecht liegt allerdings im Gegensatz zur Auf- und Abspaltung bei der übernehmenden Kapitalgesellschaft. Für den Fall, dass die Einbringung von Teilbetrieben in eine unbeschränkt steuerpflichtige Kapitalgesellschaft und ausschließlich gegen Gewährung neuer Anteile an der Kapitalgesellschaft erfolgt, kann die übernehmende Kapitalgesellschaft die übernommenen Wirtschaftsgüter gemäß § 20 (2) Satz 2 UmwStG mit dem Buchwert ansetzen. Da gemäß § 20 (3) Satz 1 UmwStG dieser Wert für den Einbringenden als Veräußerungspreis der eingebrachten Wirtschaftsgüter und als Anschaffungskosten der Anteile gilt, erfolgt die Einbringung ertragssteuerneutral.

Die Teilbetriebseigenschaft ist im vorliegenden Fallbeispiel unproblematisch, da der gesamte BgA und das gesamte Vermögen aus dem Hoheitsbereich übertragen wird. Soweit steuerliche Verlustvorträge im BgA vorhanden sind, können diese nur indirekt genutzt werden. § 20 (2) Satz 2 UmwStG lässt auch den Ansatz von Werten zwischen dem Buchwert und dem gemeinen Wert der übertragenen Wirtschaftsgüter zu. Die Auflösung von Teilen der stillen Reserven bleibt steuerneutral, solange sie nicht den bestehenden Verlustvortrag übersteigen, gleichzeitig wird hierdurch Abschreibungspotential in die übernehmende Wasser/Abwasser-GmbH übertragen. Allerdings kann nur eine gleichmäßige Auflösung der stillen Reserven erfolgen, dabei ist nach dem jetzt geltenden Umwandlungsrecht insbesondere fraglich, ob auch ein evtl. bestehender Firmenwert aufzudecken ist.[28] Außerdem kann auch die Frage der Nutzung des Verlustvortrages nicht ausschließlich nach steuerlichen Gesichtspunkten erfolgen, da mit höheren Abschreibungen in der Wasser/Abwasser-GmbH auch unter Umständen höhere Gebühren für die Abwasserentsorgung bzw. höhere Preise bei der Wasserversorgung einhergehen können, wenn diese zumindest kostendeckend gestaltet werden.

Folgewirkungen

Mit Blick auf die Folgewirkungen beim WAZ als einbringende Körperschaft sind insbesondere zwei Aspekte von Interesse. Zum Einen die Frage, wie die Besteuerung nach Übertragung des BgA und des Hoheitsbetriebes erfolgt. Zum Zweiten sollen die ertragssteuerlichen Regelungen, die sich aus einer späteren Veräußerung der Anteile an der Wasser/Abwasser-GmbH ergeben, erläutert werden.

Vor der Ausgliederung des Wasser/Abwasser-Teilbetriebs führt der WAZ diese Tätigkeiten in einem Eigenbetrieb und unterliegt damit für den Bereich „Wasserversorgung“ der unbeschränk-

ten Körperschaft- und Gewerbesteuerpflicht, da es sich um einen BgA handelt. Die Abwasserentsorgung hingegen ist nach § 4 (5) KStG aufgrund der Qualifikation als Hoheitsbetrieb kein BgA und führt somit auch nicht zu einer Körperschaftsteuerpflicht nach § 1 (1) Nr. 6 KStG für die KöR. Dies gilt gemäß § 2 (2) GewStDV auch für die Gewerbesteuer.

Mit der Ausgliederung des Teilbetriebs hält der WAZ fortan Anteile an der aufnehmenden Wasser/Abwasser-GmbH. Obgleich die Tätigkeit beim WAZ teilweise als hoheitlich galt, ist die Beteiligung der KöR an der Wasser/Abwasser-GmbH nicht - auch nicht teilweise - als Hoheitsbetrieb zu beurteilen.[29] Derartige Beteiligungen von KöR an Kapitalgesellschaften begründen nach herrschender Auffassung keinen BgA, sondern sind regelmäßig als Vermögensverwaltung zu qualifizieren. Etwas anderes ergäbe sich ausschließlich dann, wenn seitens des WAZ tatsächlich die laufende Geschäftsführung übernommen oder in diese eingegriffen wird.[30] Dies ist im vorliegenden Fallbeispiel ausgeschlossen.

Als ertragssteuerliche Wirkung der Ausgliederung zur Aufnahme erlischt somit die unbeschränkte Körperschaftsteuerpflicht des WAZ, da dieser mit der Übertragung des körperschaftsteuerpflichtigen BgA seine Tätigkeit fortan auf die Vermögensverwaltung, welche allein keinen BgA begründet, beschränkt. Allerdings unterliegt der WAZ künftig der beschränkten Körperschaftsteuerpflicht nach § 2 Nr. 2 Satz 1 KStG, da ihm mit den zu erwartenden Dividenden der Wasser/Abwasser-GmbH steuerabzugspflichtige Einkünfte i.S.d. § 2 Nr. 2 a) KStG zufließen. Einer Körperschaftsteueranmeldung bedarf es allerdings nicht, da dem Steuerabzug gemäß § 32 (1) Nr. 2 KStG abgeltende Wirkung zukommt. Gleichsam scheidet damit allerdings auch die Steuerbefreiung für die Beteiligungserträge nach § 8b (1) i.V.m. (5) KStG aus.

Soweit eine Veräußerung der Anteile an der Wasser/Abwasser-GmbH innerhalb von sieben Jahren nach der Einbringung durch den WAZ erfolgt, ist gemäß § 22 (1) UmwStG rückwirkend für das Jahr der Einbringung der Einbringungsgewinn I zu versteuern, wenn die Wirtschaftsgüter bei der Einbringung unter dem gemeinen Wert angesetzt worden sind. Der sogenannte Einbringungsgewinn I ergibt sich aus dem gemeinen Wert des eingebrachten Vermögens abzüglich der Kosten der Vermögensübertragung und abzüglich des Werts, mit dem die übernehmende Kapitalgesellschaft das übernommene Betriebsvermögen angesetzt hat. Außerdem wird der Gewinn für jedes abgelaufene Jahr seit der Einbringung um ein Siebtel vermindert. Der Einbringungsgewinn gilt als nachträgliche Anschaffungskosten der Anteile und mindert insoweit einen Veräußerungsgewinn (§ 22 (1) Satz 4 UmwStG). Außerdem können nach § 23 (2) UmwStG in diesem Fall auf Antrag der übernehmenden Kapitalgesellschaft die übertragenen Wirtschaftsgüter steuerneutral aufgestockt werden, soweit diese noch zum Betriebsvermögen gehören und die auf den Einbringungsgewinn entfallende Steuer nachweislich entrichtet ist. Für den Fall, dass zum Zeitpunkt der Anteilsveräußerung eingebrachte Wirtschaftsgüter mit stillen Reserven bereits durch die Wasser/Abwasser-GmbH veräußert wurden, werden die stillen Reserven doppelt besteuert, nämlich als Einbringungsgewinn gemäß § 22 (1) UmwStG und bei der Wasser/Abwasser-GmbH im Rahmen der Gewinnrealisation. Um solche nachträglichen Ertragssteuerwirkungen, die zu Doppelbelastungen führen, zu vermeiden, sollte in Erwägung gezogen werden, vertragliche

Vorkehrungen zu treffen, die eine Veräußerung der Anteile vor Ablauf der Siebenjahresfrist ausschließen.

3.3 Einbringung von Anteilen

Abschließend ist zu klären, ob sich durch die im dritten Schritt erfolgende Einbringung der Anteile an der Wasser/Abwasser-GmbH in die SW-Holding-GmbH ertragssteuerliche Wirkungen ergeben. Im Rahmen gesellschaftsrechtlicher Umgestaltungen, die sich an eine steuerneutral behandelte Auf- oder Abspaltung von Kapitalgesellschaften anschließen, ist stets zu prüfen, ob diese einen Missbrauchstatbestand i.S.d. § 15 (2) Satz 3 i.V.m. Satz 4 UmwStG darstellen. Es handelt sich bei der geplanten Einbringung um Anteile an einer Körperschaft, nämlich der Wasser/Abwasser-GmbH, der ehemaligen SW-GmbH, die an der Spaltung beteiligt war, sodass die Anwendung des § 15 (2) Satz 4 UmwStG grundsätzlich in Betracht kommt. Da die Einbringung unmittelbar im Anschluss an die Spaltung und somit innerhalb von fünf Jahren nach dem steuerlichen Übertragungsstichtag vorgesehen ist, verbleibt nur noch zu prüfen, ob die einzubringende Beteiligung mehr als 20% der Anteile an der Wasser/Abwasser-GmbH zum Zeitpunkt des Wirksamwerden der Abspaltung darstellen und ob es sich dabei um eine Veräußerung i.S.d. § 15 (2) UmwStG handelt. Angesichts des wertmäßig hohen Anteils am Vermögen der ehemaligen SW-GmbH, der auf die im Wasser-/Abwasserbereich gebundene Infrastruktur entfällt, ist von einer Überschreitung der 20%-Bagatellgrenze auszugehen. Ebenso stellt die Einbringung der Beteiligung an der übertragenden Körperschaft der vorangegangenen Spaltung in eine andere Körperschaft gegen Gewährung von Gesellschaftsrechten nach einheitlicher Auffassung von Finanzverwaltung^[31] und Schrifttum^[32] eine steuerschädliche Veräußerung dar.

Letztlich kommt es allerdings auch darauf an, ob eine Veräußerung an außenstehende Personen vorbereitet wird. Auch wenn § 15 (2) Satz 3 UmwStG diese Bedingung nicht explizit enthält, so ist dies jedoch im Zusammenhang mit Satz 2 der Vorschrift, welche einleitenden Charakter für die Sätze 3 und 4 des Absatzes besitzt,^[33] zu betrachten. Nach Auffassung der Finanzverwaltung liegt eine Veräußerung an außen stehende Personen immer dann nicht vor, wenn es sich um Umstrukturierungen von verbundenen Unternehmen i.S.d. § 271 HGB, juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie deren BgA handelt.^[34] Demnach geht von der Einbringung der Anteile an der SW-GmbH in die SW-Holding GmbH auch rückwirkend keine Gefahr für die Steuerneutralität der Abspaltung aus.

Die Einbringung der Beteiligung selbst ist nach aktuellem Umwandlungssteuerrecht ein Fall des § 21 UmwStG, da die Stadt im Gegenzug für die eingebrachte Beteiligung neue Anteile an der SW-Holding GmbH erhält. Grundsätzlich ist die Bewertung der eingebrachten Anteile nach § 21 (1) UmwStG zum gemeinen Wert vorzunehmen. Handelt es sich allerdings um einen sogenannten qualifizierten Anteilstausch i.S.d. § 20 (1) Satz 2 UmwStG, erhält die übernehmende Gesellschaft auf Antrag die Möglichkeit die eingebrachten Anteile zum geringeren Buchwert bzw. einem Zwischenwert zu bewerten und somit eine Auflösung stiller Reserven zu vermeiden. Voraussetzung dafür ist, dass die Beteiligung der übernehmenden Körperschaft, hier der SW-Holding-

GmbH nach Einbringung der Anteile unmittelbar eine nachweisbare Stimmrechtsmehrheit am erworbenen Unternehmen, der Wasser/Abwasser-GmbH, begründet.

Dies ist im vorliegenden Fallbeispiel gegeben bzw. kann durch Gestaltung erreicht werden, da der WAZ zwar mehr als die auch aus Gründen der Minderung der Grunderwerbssteuerlast notwendigen 5% aber wohl nicht mehr als 40% Anteile an der Wasser/Abwasser-GmbH erhält. Die Frage der Höhe der Beteiligung kann aber nicht nur aus steuerlichen Erwägungen entschieden werden. Insoweit ist im konkreten Einzelfall der steuerliche Nachteil der Auflösung stiller Reserven bei der Beteiligung, die immer dann, wenn die Abspaltung steuerneutral erfolgt ist, den stillen Reserven in den übertragenen Wirtschaftsgütern entsprechen dürfte, bei der Entscheidung über die Höhe der Beteiligung zu berücksichtigen. Tendenziell wird also im vorliegenden Fall die Stadt nicht nur aus Gründen der Kontrolle über die Wasser/Abwasser-GmbH sondern auch aus ertragssteuerlichen Gründen nicht bereit sein, dem WAZ eine Beteiligung von mehr als 50% einzuräumen.

Sind die Voraussetzung für einen qualifizierten Anteilstausch i.S.d. § 21 (1) Satz 2 UmwStG erfüllt und setzt die übernehmende Gesellschaft die Anteile zum Buchwert an, ergibt sich für den Einbringenden kein Einbringungsgewinn, da der Veräußerungspreis der Anteile nach § 21 (2) Satz 1 UmwStG an den Wertansatz bei der übernehmenden Gesellschaft gekoppelt ist. Gleiches sieht die Vorschrift auch für die Anschaffungskosten der im Gegenzug gewährten Anteile an der übernehmenden Körperschaft vor. Allerdings ist bei einer Veräußerung der Anteile an der SW-Holding GmbH, die durch die Einbringung der Anteile an der Wasser/Abwasser-GmbH zugegangen sind, durch die Stadt innerhalb von sieben Jahren nach Einbringung der Anteile der Einbringungsgewinn II rückwirkend zu versteuern. Gleichzeitig gelten die Anschaffungskosten der Anteile als um diesen Betrag erhöht. Der Einbringungsgewinn II ergibt sich dabei als Differenz zwischen dem angesetzten Buchwert der Anteile und dem gemeinen Wert der Anteile abzüglich der Einbringungskosten. Für jedes abgelaufene Jahr wird der der Einbringungsgewinn um ein Siebtel vermindert (§ 22 (2) UmwStG).

4 Ergebnisse

Insgesamt lässt sich feststellen, dass mit Blick auf die Verkehrssteuern insbesondere die Grunderwerbssteuer bei Umstrukturierungen zu berücksichtigen ist. Die Umsatzsteuer kann ausschließlich im Zusammenhang mit BgA eine Rolle spielen, da Übertragungen aus dem Hoheitsbereich wegen fehlender Unternehmereigenschaft nicht steuerbar sein können. Soweit aus BgA übertragen wird, dürfte in den meisten Fällen eine Gestaltung gefunden werden, die zu nicht steuerbaren Umsätzen nach § 1 (1a) UStG führt. Hinsichtlich der Grunderwerbssteuer ist zu konstatieren, dass diese bei erforderlichem Rechtsträgerwechsel für Grundstücke oder Gebäude regelmäßig nicht vermieden werden kann. Ausnahmen stellen Öffentlich Private Partnerschaften i.S.d. § 4 Nr. 9 GrEStG dar oder Grundstücksübertragungen zwischen KöR im Zusammenhang mit Aufgabenübertragungen im Hoheitsbereich (§ 4 Nr. 1 GrEStG). Allerdings lässt sich oftmals die

Grunderwerbssteuerbelastung mindern. Dies kann einmal, wie im vorliegenden Fallbeispiel dadurch geschehen, dass Ausgliederungen durch eine Abspaltung von Teilbereichen mit geringem Grundvermögen und Einlage von Anteilen ersetzt werden. Allerdings ist bei der Übertragung von Anteilen generell die Regelung des § 1 (3) GrEStG zu berücksichtigen. Bei komplexeren Umstrukturierungen sollte Grundvermögen direkt auf den Zielrechtsträger übertragen werden.

Auch nach der Reform des Umwandlungssteuerrechts ist die ertragssteuerneutrale Übertragung von Vermögensteilen möglich. Allerdings, wie schon im alten Umwandlungssteuerrecht ausschließlich dann, wenn Teilbetriebe übertragen werden. Bei Spaltungsvorgängen müssen auch regelmäßig Teilbetriebe verbleiben. Eine Konkurrenz zwischen Grunderwerbsteuer- und Ertragssteuerbelastung im Zusammenhang mit der Abgrenzung von Teilbetrieben ergeben sich insbesondere bei den typischerweise als Spaltungshindernisse auftretenden Grundstücken und Gebäuden der allgemeinen Verwaltung. Hier ist die Steuerbelastung mit dem niedrigeren Steuerbarwert in Kauf zu nehmen. Mit Blick auf Ausgliederung von Vermögensteilen aus KöR ist außerdem darauf hinzuweisen, dass zwar aus der KöR ertragssteuerneutrale Übertragungen in Unternehmen privater Rechtsform möglich sind, dieses in umgekehrter Richtung mangels geeigneter Umwandlungsformen allerdings nicht möglich ist. Schlussendlich ist festzustellen, dass eine Übertragung von Verlusten oder Verlustvorträgen nicht mehr möglich ist. Diese können ausschließlich durch die Realisation stiller Reserven im Rahmen der Umwandlung als Abschreibungspotential übertragen werden, soweit ausreichend stille Reserven vorhanden sind.

5 Literatur

- [1] Vgl. H 9 KStR.
- [2] Vgl. BFH-Urteil v. 21.11.1967, BStBl. II 1968, S. 218.
- [3] Vgl. R 9 (1) Satz 1 KStR.
- [4] BFH-Urteil v. 15.03.1972, BStBl. II 1972, S. 500.
- [5] Dazu die BFH-Rechtsprechung, vgl. BFH-Urteile v. 15.10.1998, BStBl. II 1999, S. 41; v. 04.07.2002, BStBl. II 2004, S. 662, sowie die gleichlautende Auffassung im Schrifttum, vgl. Klenk, in: Sölch/Ringleb, Umsatzsteuer, 58. Aufl., München 2007, § 1 UStG, Rz. 476; Zeuner, in: Bunjes/Geist, Umsatzsteuergesetz Kommentar, 8. Aufl., München 2005, § 1 UStG, Rz. 96.
- [6] Vgl. Klenk, in: Sölch/Ringleb, Umsatzsteuer, 58. Aufl., München 2007, § 1 UStG, Rz. 480; Reiss, UR 1996, S. 371; Zeuner, in: Bunjes/Geist, Umsatzsteuergesetz Kommentar, 8. Aufl., München 2005, § 1 UStG, Rz. 101.
- [7] Die Verwaltung von Beteiligungen stellt als reine Vermögensverwaltung keinen Betrieb gewerblicher Art dar. Dies gilt nach BFH-Rechtsprechung, vgl. BFH-Urteile v. 30.06.1971, BStBl. II 1971, S. 753; v. 27.03.2001, BStBl. II 2001, S. 449, und gleichlautender Auffassung im Schrifttum nur, sofern in diesem Zusammenhang nicht die Geschäftsführung übernommen oder ständige Eingriffe diesbezüglich unternommen werden; vgl. exemplarisch Streck, Körperschaftsteuergesetz Kommentar, 6. Aufl., München 2003, § 4 KStG, Rz. 12.
- [8] Gesetz über steuerliche Begleitmaßnahmen zur Einführung der Europäischen Gesellschaft und zur Änderung weiterer steuerrechtlicher Vorschriften.
- [9] Vgl. Djanani/Brähler, Umwandlungssteuerrecht, 2. Aufl., Wiesbaden 2005, S. 344.

- [10] Vgl. Dötsch, Die Körperschaftsteuer, § 13 UmwStG, Rz. 5.
- [11] Vgl. Hörtnagl, Umwandlungssteuergesetz Kommentar, 4. Aufl., München 2005, § 15 UmwStG, Rz. 294.
- [12] Vgl. BFH-Urteile v. 05.10.1976, BStBl. II 1977, S. 42; v. 12.04.1989, BStBl. II 1989, S. 653; v. 26.10.1989, BStBl. II 1990, S. 373; v. 27.10.1994, BStBl. II 1995, S. 403; v. 13.02.1996, BStBl. II 1996, S. 409; v. 18.10.1999, BStBl. II 2000, S. 123.
- [13] Vgl. R 16 (3) Satz 1 EStR.
- [14] Vgl. Blümich, EStG - KStG - GewStG, § 16 EStG, Rz. 124; Wacker, in: Schmidt, Einkommensteuergesetz Kommentar, 25. Aufl., München 2006, § 16 EStG, Rz. 143.
- [15] Vgl. Blümich, EStG - KStG - GewStG, § 16 EStG, Rz. 124.
- [16] Vgl. BMF-Schreiben v. 25.03.1998, BStBl. I 1998, S. 268, Rz. 15.02.
- [17] Vgl. Hörtnagl, Umwandlungssteuergesetz Kommentar, 4. Aufl., München 2005, § 15 UmwStG, Rz. 54; Wacker, in: Schmidt, Einkommensteuergesetz Kommentar, 25. Aufl., München 2006, § 16 EStG, Rz. 141.
- [18] Vgl. BMF-Schreiben v. 25.03.1998, BStBl. I 1998, S. 268, Tz. 15.11; Hörtnagl, Umwandlungssteuergesetz-Kommentar, 4. Aufl., München 2005, § 15 UmwStG, Rz. 97.
- [19] Vgl. Dötsch, Die Körperschaftsteuer, Vor § 15 UmwStG, Rz. 2.
- [20] Vgl. BMF-Schreiben v. 25.03.1998, BStBl. I 1998, S. 268.
- [21] Vgl. BMF-Schreiben v. 25.03.1998, BStBl. I 1998, S. 268, Tz. 15.07.
- [22] Vgl. BMF-Schreiben v. 25.03.1998, BStBl. I 1998, S. 268, Tz. 20.08.
- [23] BMF-Schreiben v. 25.03.1998, BStBl. I 1998, S. 268, Tz. 15.07.
- [24] Vgl. BFH-Urteil v. 13.02.1996, BStBl. II 1996, S. 409.
- [25] Vgl. Hörtnagl, Umwandlungssteuergesetz Kommentar, 4. Aufl., München 2005, § 15 UmwStG, Rz. 60; Krebs, BB 1998, S. 2082.
- [26] Vgl. Hörtnagl, Umwandlungssteuergesetz Kommentar, 4. Aufl., München 2005, § 15 UmwStG, Rz. 66.
- [27] Vgl. Hörtnagl, Umwandlungssteuergesetz Kommentar, 4. Aufl., München 2005, § 15 UmwStG, Rz. 66; fürbewegliche Wirtschaftsgüter vgl. ebenso Dötsch, Die Körperschaftsteuer, § 15 UmStG, Rz. 85.
- [28] Vgl. Patt, in: Dötsch, Die Körperschaftsteuer, § 20 UmwStG, Rz. 24.
- [29] Vgl. Strahl, FR 2002, S. 916 f.
- [30] Vgl. Blümich, EStG - KStG - GewStG, § 4 KStG, Rz. 32; Streck, Körperschaftsteuergesetz Kommentar, 6. Aufl., München 2003, § 4 KStG, Rz. 12.
- [31] Vgl. BMF-Schreiben v. 25.03.1998, BStBl. I 1998, S. 268, Tz. 15.24.
- [32] Vgl. Hörtnagl, Umwandlungssteuergesetz Kommentar, 4. Aufl., München 2005, § 15 UmwStG, Rz. 157; Sagasser, Umwandlungen, 3. Aufl., München 2002, Abschnitt P, Rz. 35.
- [33] Vgl. Dötsch, Die Körperschaftsteuer, § 15 UmwStG, Rz. 124; Hörtnagl, Umwandlungssteuergesetz Kommentar, 4. Aufl., München 2005, § 15 UmwStG, Rz. 197; Sagasser, Umwandlungen, 3. Aufl., München 2002, Abschnitt P, Rz. 35.
- [34] Vgl. BMF-Schreiben v. 25.03.1998, BStBl. I 1998, S. 268, Tz. 15.26.

Autorenverzeichnis

Dr. Andreas Beutin

Schütte & Horstkotte
Rechtsanwälte
Goethestraße 27
18209 Bad Doberan

Klaus Brüggemann

Bucher-Schörling GmbH
Schörlingstraße 3
30453 Hannover

Dr. Beatrice Fabry

Menold Bezler Rechtsanwälte Partnerschaft
Rheinstahlstraße 3
70469 Stuttgart

Prof. Dr. Stefan Göbel

Universität Rostock
18051 Rostock

Christian Grosenick

Leitmann Unternehmensberatung GmbH
Krefelder Straße 36
50670 Köln

Armin Halbe

ECONUM
Unternehmensberatung GmbH
Rothenbaumchaussee 80c
20148 Hamburg

Dr. Michael Meetz

uve GmbH für Managementberatung
Kalckreuthstraße 4
10777 Berlin

Thomas Meier

ECONUM
Unternehmensberatung GmbH
Rothenbaumchaussee 80c
20148 Hamburg

Dipl.-Ökon. Matthias Niederprüm

ISI Management Consulting GmbH
Königsallee 14
40212 Düsseldorf

Reinhard Nolte

Abfallentsorgungs- und Stadtreinigungsbetrieb
An der Talle 21
33102 Paderborn

Beatrice Oberhof

Leitmann Unternehmensberatung GmbH
Krefelder Straße 36
50670 Köln

Dr. Hans-Peter Obladen

Dr. Obladen und Partner
Am Mühlenturm 74
46519 Alpen

Dr. Rebecca Prella

Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR)
Anstalt des öffentlichen Rechts
Ringbahnstraße 96
12103 Berlin

Dr. Marc Reinhold

uve GmbH für Managementberatung
Kalckreuthstraße 4
10777 Berlin

Ulrich Reuter

AWA Entsorgung GmbH
Zum Hagelkreuz 24
52249 Eschweiler

Wolfgang Schaubruch

IfU - Institut für Umweltökonomie, Münster / Mainz
Büro Mainz
Neugasse 3
55129 Mainz

Dipl.-Ing. Thomas Schaut

Carpe Dies Consulting GmbH
Sendlinger Straße 7
80331 München

Dipl.-Ing. Jörg Schelling

Landkreis Ammerland
Abfallwirtschaftsbetrieb
Ammerlandallee 12
26653 Westerstede

Dipl.-Kfm. Erik Schmidtman

GECON GmbH
Willy-Brandt-Platz 6
68161 Mannheim

Dieter B. Schütte

Schütte & Horstkotte
Rechtsanwälte
Goethestraße 27
18209 Bad Doberan

Thomas Teutloff

Universität Rostock
18051 Rostock

Caroline von Bechtolsheim

Gaßner, Groth, Siederer & Coll.
Rechtsanwälte
Stralauer Platz 34
10243 Berlin

Prof. Dr. Karl H. Wöbbeking

IfU - Institut für Umweltökonomie, Münster / Mainz
Büro Mainz
Neugasse 3
55129 Mainz